

CA1
XC3
-1989
F21



HOUSE OF COMMONS

Issue No. 1

Tuesday, November 7, 1989

Thursday, November 23, 1989

Chairman: Russell MacLellan

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule n° 1

Le mardi 7 novembre 1989

Le jeudi 23 novembre 1989

Président: Russell MacLellan

*Minutes of Proceedings and Evidence of the
Legislative Committee on*

BILL C-38

**An Act to amend the Federal Court Act,
the Crown Liability Act, the Supreme
Court Act and other Acts in consequence
thereof**

*Procès-verbaux et témoignages du Comité législatif
sur le*

PROJET DE LOI C-38

**Loi modifiant la Loi sur la Cour fédérale,
la Loi sur la responsabilité de l'État, la
Loi sur la Cour suprême et d'autres lois en
conséquence**

RESPECTING:

Order of Reference

CONCERNANT:

Ordre de renvoi

APPEARING:

The Honourable Doug Lewis
Minister of Justice and Attorney
General of Canada and Leader of
Government in the House of Commons

WITNESSES:

(See back cover)

COMPARAÎT:

L'honorable Doug Lewis
Ministre de la Justice et procureur
général du Canada et leader du
gouvernement à la Chambre des communes

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)

Second Session of the Thirty-fourth Parliament,
1989

Deuxième session de la trente-quatrième législature,
1989



LEGISLATIVE COMMITTEE ON BILL C-38

Chairman: Russell MacLellan

Members

Ken Atkinson
Doug Fee
Ron MacDonald
Rob Nicholson
George Rideout
Svend Robinson
Jacques Tétreault
Blaine Thacker—(8)

(Quorum 5)

G.A. Sandy Birch
Clerk of the Committee

Pursuant to Standing Order 114(3):

On Wednesday, November 22, 1989:

Ken Atkinson replaced Al Horning.

On Thursday, November 23, 1989:

Ron MacDonald replaced Peter Milliken.

COMITÉ LÉGISLATIF SUR LE PROJET DE LOI C-38

Président: Russell MacLellan

Membres

Ken Atkinson
Doug Fee
Ron MacDonald
Rob Nicholson
George Rideout
Svend Robinson
Jacques Tétreault
Blaine Thacker—(8)

(Quorum 5)

Le greffier du Comité
G.A. Sandy Birch

Conformément à l'article 114(3) du Règlement:

Le mercredi 22 novembre 1989:

Ken Atkinson remplace Al Horning.

Le jeudi 23 novembre 1989:

Ron MacDonald remplace Peter Milliken.

ORDER OF REFERENCE

Extract from the Votes and Proceedings of the House of Commons of Wednesday, November 1, 1989:

The Order being read for the second reading and reference to a Legislative Committee of Bill C-38, An Act to amend the Federal Court Act, the Crown Liability Act, the Supreme Court Act and Other Acts in consequence thereof;

Mr. Lewis, seconded by Mr. de Cotret, moved,—That the Bill be now read a second time and referred to a Legislative Committee.

After debate thereon, the question being put on the motion, it was agreed to.

Accordingly, the Bill was read the second time and referred to a Legislative Committee.

ATTEST

ROBERT MARLEAU

The Clerk of the House of Commons

ORDRE DE RENVOI

Extrait des Procès-verbaux de la Chambre des communes du mercredi 1^{er} novembre 1989:

Il est donné lecture de l'ordre portant deuxième lecture et renvoi à un Comité législatif du projet de loi C-38, Loi modifiant la Loi sur la Cour fédérale, la Loi sur la responsabilité de l'État, la Loi sur la Cour suprême et d'autres lois en conséquence.

M. Lewis, appuyé par M. de Cotret, propose,—Que ce projet de loi soit maintenant lu une deuxième fois et déferé à un Comité législatif.

Après débat, la motion, mise aux voix, est agréée.

En conséquence, ce projet de loi est lu une deuxième fois et déferé à un Comité législatif.

ATTESTÉ

Le Greffier de la Chambre des communes

ROBERT MARLEAU

MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, NOVEMBER 7, 1989

(1)

[Text]

The Legislative Committee on Bill C-38, An Act to amend the Federal Court Act, the Crown Liability Act, the Supreme Court Act and other Acts in consequence thereof, met at 3:15 o'clock p.m. this day, in room 371 West Block, for the purpose of organization.

Members of the Committee present: Doug Fee, Al Horning, Peter Milliken, Rob Nicholson, George Rideout, Svend Robinson and Blaine Thacker.

In attendance: From the Research Branch of the Library of Parliament: J. Daniel Bélanger, Research Officer.

Pursuant to Standing Order 113, Russell MacLellan announced his appointment as Chairman of the Legislative Committee on Bill C-38.

The Order of Reference, dated Wednesday, November 1, 1989, reads as follows:

ORDERED,—That Bill C-38, An Act to amend the Federal Court Act, the Crown Liability Act, the Supreme Court Act and other Acts in consequence thereof be now read a second time and referred to a Legislative Committee.

On motion of Rob Nicholson, it was agreed,—That the Committee print 750 copies of its *Minutes of Proceedings and Evidence*.

On motion of Peter Milliken, it was agreed,—That the Chairman be authorized to hold meetings in order to receive evidence and authorize its printing when a quorum is not present provided that 3 (three) members are present, including the Chairman or in his absence the person designated to be Chairman of the Committee and including at least 1 (one) member of the opposition present.

On motion of Rob Nicholson, it was agreed,—That the Clerk of the Committee be authorized to distribute documents, such as briefs, letters and other papers to the members of the Committee in the language received, with translations of the same to follow.

On motion of Blaine Thacker, it was agreed,—That during the questioning of the witnesses, the first spokesperson of each party be allotted 10 (ten) minutes and thereafter 5 (five) minutes for other members of the Committee.

The Committee proceeded to discuss its future business.

At 3:43 o'clock p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

PROCÈS-VERBAUX

LE MARDI 7 NOVEMBRE 1989

(1)

[Traduction]

Le Comité législatif sur le projet de loi C-38, Loi modifiant la Loi sur la Cour fédérale, la Loi sur la responsabilité de l'État, la Loi sur la Cour suprême et d'autres lois en conséquence, tient sa séance d'organisation aujourd'hui, à 15 h 15, dans la pièce 371 de l'édifice l'Ouest.

Membres du Comité présents: Doug Fee, Al Horning, Peter Milliken, Rob Nicholson, George Rideout, Svend Robinson, Blaine Thacker.

Aussi présent: Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement: J. Daniel Bélanger, attaché de recherche.

Russell MacLellan annonce qu'il a été désigné président du Comité en application de l'article 113 du Règlement.

Lecture est donnée de l'ordre de renvoi en date du mercredi 1^{er} novembre 1989, ainsi libellé:

IL EST ORDONNÉ,—Que le projet de loi C-38, Loi modifiant la Loi sur la Cour fédérale, la Loi sur la responsabilité de l'État, la Loi sur la Cour suprême et d'autres lois en conséquence, soit maintenant lu un deuxième fois et déferé à un comité législatif.

Sur motion de Rob Nicholson, il est convenu,—Que le Comité fasse imprimer 750 exemplaires de ses *Procès-verbaux et témoignages*.

Sur motion de Peter Milliken, il est convenu,—Que le président soit autorisé à tenir des séances, à entendre des témoignages et en permettre l'impression en l'absence de quorum, pourvu que trois membres du Comité soient présents, dont un membre de l'opposition et le président ou, en son absence, la personne désignée pour le remplacer.

Sur motion de Rob Nicholson, il est convenu,—Que le greffier soit autorisé à distribuer aux membres du Comité, dans la langue originale, les mémoires, lettres et autres documents reçus du public, et à en faire suivre la traduction.

Sur motion de Blaine Thacker, il est convenu,—Que lors de l'interrogation des témoins, dix minutes soient accordées au premier intervenant de chaque parti, et cinq minutes par la suite, à chaque autre intervenant.

Le Comité délibère de ses travaux à venir.

À 15 h 43, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

THURSDAY, NOVEMBER 23, 1989
(2)

The Legislative Committee on Bill C-38, An Act to amend the Federal Court Act, the Crown Liability Act, the Supreme Court Act and other Acts in consequence thereof, met at 3:35 o'clock p.m. this day, in room 371 West Block, The Chairman, Russell MacLellan, presiding.

Members of the Committee present: Ken Atkinson, Doug Fee, Ron MacDonald, Rob Nicholson and Jacques Tétreault.

In attendance: From the Research Branch of the Library of Parliament: J. Daniel Bélanger, Research Officer. *From the Office of the Law Clerk and Parliamentary Counsel:* Robert Archambault, General Counsel.

Appearing: The Honourable Doug Lewis, Minister of Justice and Attorney General of Canada and Leader of Government in the House of Commons.

Witnesses: From the Department of Justice: Mary Dawson, Q.C., Associate Deputy Minister; Henry L. Molot, Q.C. Senior General Counsel.

The Committee resumed consideration of Bill C-38, An Act to amend Federal Court Act, the Crown Liability Act, the Supreme Court Act and other Acts in consequence thereof. (*See Minutes of Proceedings, Tuesday, November 7, 1989 Issue No. 1*).

The Minister made a statement and, assisted by the witnesses, answered questions.

At 4:12 o'clock p.m., the Committee adjourn to the call of the Chair.

G.A. Sandy Birch
Clerk of the Committee

LE JEUDI 23 NOVEMBRE 1989
(2)

Le Comité législatif sur le projet de loi C-38, Loi modifiant la Loi sur la Cour fédérale, la Loi sur la responsabilité de l'État, la Loi sur la Cour suprême et d'autres lois en conséquence, se réunit aujourd'hui, à 15 h 35, dans la pièce 371 de l'édifice l'Ouest, sous la présidence de Russell MacLellan (*président*).

Membres du Comité présents: Ken Atkinson, Doug Fee, Ron MacDonald, Rob Nicholson, Jacques Tétreault.

Aussi présent: Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement: J. Daniel Bélanger, attaché de recherche. *Du Bureau du légiste et conseiller parlementaire:* Robert Archambault, conseiller général.

Comparaît: L'honorable Doug Lewis, ministre de la Justice et procureur général du Canada et leader du gouvernement à la Chambre des communes.

Témoins: Du ministère de la Justice: Mary Dawson, c.r., sous-ministre déléguée; Henry L. Molot, c.r., avocat général principal.

Le Comité poursuit l'examen du projet de loi C-38, Loi modifiant la Loi sur la Cour fédérale, la Loi sur la responsabilité de l'État, la Loi sur la Cour suprême et d'autres lois en conséquence. (*Voir les Procès-verbaux et témoignages du mardi 7 novembre 1989, fascicule n° 1*).

Le ministre fait une déclaration puis, aidé des autres témoins, répond aux questions.

À 16 h 12, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

Le greffier du Comité
G.A. Sandy Birch

EVIDENCE

[Recorded by Electronic Apparatus]

[Texte]

Tuesday, November 7, 1989

• 1529

The Chairman: Order, please. I would like to welcome all of you to the legislative committee on Bill C-38.

I would like to read my letter of appointment of November 3, 1989. It says:

Pursuant to Standing Order 113, this is to confirm your appointment as Chairman of the Legislative Committee on Bill C-38, An Act to amend the Federal Court Act, the Crown Liability Act, the Supreme Court Act and other Acts in consequence thereof.

It is addressed to me, and it is signed Marcel Danis.

• 1530

I would now like to deal with some housekeeping measures. We have a potential conflict because the justice committee is due to be sitting here at 4 p.m. I do not foresee any problem. This is merely an organizational meeting and I think we should be finished well in advance of that.

I would now invite the clerk to read the order of reference.

The Clerk of the Committee: It is:

ORDERED, that Bill C-38, An Act to amend the Federal Court Act, the Crown Liability Act, the Supreme Court Act and other Acts in consequence thereof, be now read a second time and referred to a Legislative Committee.

The Chairman: We will have two staff members associated with this committee: from the Office of the Law Clerk, we have Mr. Archambault; and from the Research Branch, Library of Parliament, Mr. Daniel Bélanger.

First of all, in the matter of housekeeping items, I would like to ask how many copies you think we should have printed of the *Minutes of the Proceedings and Evidence*. It is recommended here that we have 750.

Mr. Nicholson (Niagara Falls): I am sure that is plenty. I so move.

Mr. Robinson (Burnaby—Kingsway): There will be great interest in this bill right across the country, I am sure.

The Chairman: They will be holding their breath; you can believe it.

TÉMOIGNAGES

[Enregistrement électronique]

[Traduction]

Le mardi 7 novembre 1989

Le président: La séance est ouverte. Je tiens à souhaiter la bienvenue à tous au sein du Comité législatif chargé d'étudier le projet de loi C-38.

J'aimerais maintenant vous lire la lettre confirmant ma nomination et datée du 3 novembre 1989. Il y est dit, je cite:

Conformément au Règlement 113, la présente vient confirmer votre nomination comme président du Comité législatif sur le projet C-38, Loi modifiant la Loi sur la Cour fédérale, la Loi sur la responsabilité de l'État, la Loi sur la Cour suprême et d'autres lois en conséquence.

Et m'est adressé, par M. Marcel Danis.

J'aimerais maintenant aborder quelques questions de régie interne. Nous risquons d'être en conflit d'horaire avec le Comité de la justice, qui doit siéger ici à partir de 16h00. Je ne crois cependant pas qu'il y aura de problème. Nous tenons une réunion d'organisation seulement, et nous devrions donc avoir fini bien avant cela.

Je vais maintenant demander au greffier du Comité de nous lire l'ordre de renvoi.

Le greffier du Comité:

Il est ordonné que le projet de loi C-38, Loi modifiant la Loi sur la Cour fédérale, la Loi sur la responsabilité de l'État, la Loi sur la Cour suprême et d'autres lois en conséquence soit maintenant lue une deuxième fois et déferée à un comité législatif.

Le président: Le Comité pourra compter sur le service de deux personnes qui ont été affectées: d'abord, du bureau du légiste conseiller parlementaire, M. R.A. Archambault, et du service de recherche de la bibliothèque du Parlement, M. Daniel Bélanger.

Maintenant, pour revenir aux questions de régie interne, j'aimerais vous demander combien de copies vous estimez que nous devrions imprimer des procès-verbaux et des témoignages du Comité. On nous recommande d'en faire imprimer 750.

M. Nicholson (Niagara Falls): Je suis sûr que cela est amplement suffisant. Je propose donc qu'il en soit ainsi.

M. Robinson (Burnaby—Kingsway): Je suis sûr que le projet de loi suscitera beaucoup d'intérêt dans tout le pays.

Le président: Vous pouvez être assuré qu'on l'attend impatiemment.

[Texte]

Motion agreed to

The Chairman: Next is the receiving and printing of evidence when a quorum is not present. The suggested motion is that the chairman be authorized to hold meetings in order to receive evidence and authorize its printing when a quorum is not present, provided that three members are present, including the chairman or, in his absence, the person designated to be chairman of the committee and including at least one member of the opposition present.

Mr. Milliken (Kingston and the Islands): I so move.

Motion agreed to

The Chairman: The second one is on the circulation of documents and briefs, that the clerk of the committee be authorized to distribute documents such as briefs, letters and other papers to the members of the committee in the language received, with translations of the same to follow.

Mr. Nicholson: That is reasonable. I so move.

Motion agreed to

The Chairman: Next is the questioning of witnesses, that during the questioning of the witnesses the first spokesman of each party be allotted ten minutes and thereafter five minutes for each other member of the committee.

Mr. Rideout (Moncton): I so move.

Motion agreed to

The Chairman: Now, we are open to any other business that any of the committee members may wish to bring forward. One thing we might discuss is the possible witnesses to come before the committee. I have a list here of five possible witnesses: the Public Service Staff Relations Board, the Public Service Alliance of Canada, Confédération des syndicats nationaux, the Professional Institute of the Public Service of Canada, and the Canada Labour Relations Board.

Mr. Nicholson: Have all these people requested to appear before the committee?

The Chairman: Yes, they have.

Mr. Robinson: I have a question. We have the very distinguished parliamentary secretary to the Minister of Justice with us this afternoon, and I wonder if he is in a position to enlighten the committee at this point as to those groups or individuals who have made submissions to the Department of Justice with respect to this legislation. I think it would be helpful for us to know, for example, if letters were received, if briefs have been submitted to the Department of Justice, and then we can have a look at those and decide who might be interested in appearing.

[Traduction]

La motion est adoptée

Le président: Passons maintenant à l'audition et à l'impression des témoignages en l'absence de quorum. Il est proposé que le président soit autorisé à tenir des réunions pour recevoir des témoignages et à autoriser leur impression en l'absence de quorum, pourvu que trois membres, dont le président ou, en son absence, son suppléant, et au moins un député de l'opposition soient présents.

M. Milliken (Kingston et les Îles): Je propose qu'il en soit ainsi.

La motion est adoptée

Le président: Ensuite, au sujet de la distribution de documents et de mémoires, il est proposé que le greffier du Comité soit autorisé à remettre aux membres du Comité les documents tels que les mémoires, les lettres et autres dans leur langue d'origine, avant d'en recevoir la traduction.

M. Nicholson: Cela me paraît raisonnable. Je propose qu'il en soit ainsi.

La motion est adoptée.

Le président: Passons maintenant à l'interrogation des témoins. Il est proposé que lors de l'interrogation de ces derniers, 10 minutes soient accordées au premier intervenant de chaque parti, et cinq minutes par la suite à chaque autre intervenant.

M. Rideout (Moncton): Je propose qu'il en soit ainsi.

La motion est adoptée

Le président: Nous pouvons maintenant discuter de toutes autres questions que les membres du Comité voudront soulever. Pour ma part, je pense que nous pourrions nous demander quels témoins nous voulons inviter devant le Comité. J'ai ici une liste de cinq témoins éventuels: la Commission des relations de travail dans la Fonction publique, l'Alliance de la Fonction publique du Canada, la Confédération des syndicats nationaux, l'Institut professionnel de la Fonction publique du Canada et le Conseil canadien des relations du travail.

M. Nicholson: Est-ce que tous ces groupes ont demandé de témoigner devant le Comité?

Le président: Oui.

M. Robinson: J'ai une question à poser. Nous avons parmi nous aujourd'hui le très distingué secrétaire parlementaire du ministre de la justice, et j'aimerais donc savoir s'il peut nous renseigner au sujet des groupes ou des particuliers qui se sont adressés au ministère au sujet du projet de loi. Ainsi par exemple, ont-ils envoyé des lettres ou des mémoires, et le cas échéant, pouvons-nous examiner ces documents afin de voir qui est intéressé à témoigner.

[Text]

I know, for example, that the Attorney General of British Columbia has an ongoing interest in this subject and, I am sure, would be interested in appearing before the committee to voice his concerns. The Law Reform Commission has embarked on a study of this whole area of the law now, as has the Canadian Bar Association, and I think it would be very useful for us to have their submissions with respect to this bill.

So I think perhaps if the parliamentary secretary is not in a position to give that to us at this point, perhaps at our next meeting we could get it. In the meantime we could ask the clerk to make some preliminary contacts with the folks who have requested to appear and, in addition, the ones I mentioned: the Law Reform Commission, the Canadian Bar Association, the Attorney General of British Columbia, who, by the way, raised the whole question of the Federal Court at a recent meeting in June of the attorneys general. I understand there was some follow up to that. Also I know the Canadian Labour Congress is interested.

• 1535

The Chairman: Are there any others that could be suggested right now?

Mr. Milliken: Mr. Chairman, I do not know whether this is ever done, but I wonder if any of the judges of the Federal Court might be interested in making submissions on this bill. It does affect them.

Mr. Nicholson: Did you say the judges?

Mr. Milliken: Yes. I wonder if they might be invited to appear. They might have some input on this bill that might be helpful. They might have suggestions how it can be improved. Maybe they will say it is just a great thing and they are looking forward to the changes in their jurisdiction. I know it is unusual, but I think it might be something we could legitimately ask.

Mr. Robinson: I think the recent report of the Canadian Judicial Council, if I am not mistaken, dealt with this question. They tabled a report for the first time. I believe the position they have taken is they would decline with thanks any invitation to appear before a parliamentary committee, even if it was on a subject that dealt with the administration of the court. We can check that, but I think that is the position they have taken.

Mr. Nicholson: I did not even know you raised the matter.

Mr. Robinson: I recall having some discussion on it.

Mr. Nicholson: Some connection with that subject.

The Chairman: I do not propose any further sitting before the break. If we could begin with the examination of witnesses when we resume after the Remembrance Day break—

[Translation]

Pour ma part, par exemple, je sais que le procureur général de la Colombie Britannique s'intéresse depuis longtemps à la question, et je suis sûr qu'il aimerait témoigner afin de nous faire part de ses idées. La Commission de réforme du droit, quant à elle, a entrepris une étude de tout ce domaine, tout comme d'ailleurs l'Association du barreau canadien, et il nous serait très utile d'avoir en main les mémoires de ces deux organismes au sujet du projet de loi.

Si le secrétaire parlementaire n'est pas en mesure de nous aider dès maintenant, peut-être pourra-t-il le faire lors de notre prochaine réunion. Entre temps, nous pourrions demander au greffier d'entrer en contact avec les gens qui ont déjà demandé de témoigner ainsi qu'avec les groupes que j'ai mentionnés: la Commission de réforme du droit, l'Association du barreau canadien et le procureur général de la Colombie Britannique, qui, au fait, a soulevé la question de la Cour fédérale lors d'une réunion des procureurs généraux des provinces tenue en juin dernier. Apparemment il y a quelqu'un d'intéressé. Je sais que le Congrès du travail du Canada est intéressé également.

Le président: Pouvez-vous proposer d'autres témoins?

M. Milliken: Monsieur le président, je ne sais pas si cela s'est déjà fait, mais l'un des juges de la Cour fédérale souhaiterait peut-être présenter un mémoire au sujet de ce projet de loi qui les concerne.

M. Nicholson: Vous parlez bien des juges?

M. Milliken: Oui. Je me demande si on pourrait les inviter à comparaître. Leur participation pourrait être utile. Ils pourraient proposer des améliorations, ou bien ils pourraient nous dire que le projet de loi est formidable et qu'ils attendent avec impatience les changements qui vont les toucher. Je sais que c'est inusité, mais je pense être en droit de faire cette proposition.

M. Robinson: Sauf erreur, le Conseil canadien de la magistrature étudie cette question dans son dernier rapport. C'est la première fois que le Conseil dépose un rapport. Je pense qu'il a décidé de refuser poliment toute invitation à comparaître devant un comité parlementaire, même si ce comité étudie une question concernant l'administration des tribunaux. Nous pouvons vérifier, mais je pense que c'est l'attitude que le Conseil a adopté.

M. Nicholson: J'ignorais que vous ayiez soulevé la question.

M. Robinson: Je me souviens qu'on en a discuté.

M. Nicholson: On a abordé le sujet.

Le président: Je n'ai pas l'intention d'avoir une nouvelle séance avant le congé prévu pour la Journée du souvenir. On pourrait peut-être commencer à entendre des témoins lorsque nous reprendrons nos travaux après ce congé.

[Texte]

Mr. Robinson: What about the minister? Traditionally we start off with the minister.

The Chairman: That is important, I believe. Mr. Robinson, it may not be possible that the minister's schedule will allow him to be the first witness, but I agree that he certainly is a witness we should be inviting before the committee.

Mr. Milliken: We can make do with the parliamentary secretary.

Mr. Nicholson: To get back to one other witness Mr. Robinson mentioned, did you say you were speaking on behalf of the Attorney General of British Columbia requesting an invitation?

Mr. Robinson: Mr. Chairman, I should clarify that while I certainly would support the request of the Attorney General of British Columbia that his views be heard and be given very serious consideration, I would not want that in any way to indicate that I personally endorse those views.

The Chairman: In spite of Mr. Robinson's recommendation, we will be asking the Attorney General if he wishes to come.

Mr. Nicholson: I just wondered.

The Chairman: I think what we will do is have our first meeting at 3.30 on Tuesday. That will be November 21st. It will be with the minister if the minister is available on that date. If not, we will have witnesses from the list of five that we have, or the list of four that Mr. Robinson has suggested.

Mr. Robinson: I am not sure it is necessary for us to hear separately from, for example, the Public Service Staff Relations Board, the Public Service Alliance, and the CLC. I understand they may have a similar concern about the bill. Perhaps our researchers could check that out. If that is the case, we may want to group.

The Chairman: Yes. Is that agreeable?

Mr. Nicholson: Yes. It is agreeable.

• 1540

The Chairman: What matches does the committee suggest?

Mr. Robinson: We can leave that to the staff.

The Chairman: All right. So any combination of the five.

Mr. Nicholson: Yes.

The Chairman: You do not suggest that any of those should appear on their own, separately.

Mr. Robinson: Mr. Chairman, just to clarify, I was speaking of those who are concerned about the labour aspect of the legislation only.

[Traduction]

M. Robinson: Et le ministre? Normalement, le premier témoin est le ministre.

Le président: C'est important, en effet. Monsieur Robinson, je ne sais pas si le ministre sera en mesure d'être notre premier témoin, mais je conviens avec vous qu'il faut certainement l'inviter à comparaître devant le Comité.

M. Milliken: On pourrait peut-être se contenter du secrétaire parlementaire.

M. Nicholson: J'aimerais revenir à un autre témoin suggéré par M. Robinson. Vous aviez bien dit que le procureur général de la Colombie-Britannique demandait à comparaître?

M. Robinson: Monsieur le président, je dois préciser que même si je suis en faveur d'agréer la demande du procureur général de la Colombie-Britannique de comparaître devant nous pour faire connaître ses vues et les soumettre à notre examen attentif, cela ne signifie certainement pas que j'appuie ces vues personnellement.

Le président: En dépit de la recommandation de M. Robinson, nous demanderons au procureur général s'il souhaite comparaître.

M. Nicholson: Je me posais simplement la question.

Le président: Je pense donc que notre première réunion aura lieu à 15h30 le mardi 21 novembre. Notre témoin sera le ministre s'il est disponible à cette date. Sinon, nous aurons un des cinq témoins qui figurent sur la liste, ou un des quatre de la liste proposée par M. Robinson.

M. Robinson: Pour ce qui est du Conseil des relations de travail dans la Fonction publique, de l'Alliance de la Fonction publique du Canada et du CTC, je ne pense pas qu'il soit nécessaire de les entendre séparément. Apparemment, ces organismes s'intéressent aux mêmes dispositions du projet de loi. Nos chercheurs pourraient peut-être vérifier. Si c'est effectivement le cas, ils pourraient comparaître ensemble.

Le président: D'accord. Etes-vous d'accord?

M. Nicholson: Oui. C'est d'accord.

Le président: Quels témoins faisons-nous comparaître ensemble?

M. Robinson: Nous pouvons laisser le personnel décider.

Le président: Très bien. N'importe quelle combinaison de nos cinq témoins.

M. Nicholson: D'accord.

Le président: Vous ne souhaitez voir aucun de ces témoins comparaître à titre personnel?

M. Robinson: Permettez-moi de préciser, monsieur le président, je parlais simplement des témoins qui s'intéressent uniquement aux dispositions du projet de loi qui touchent les travailleurs.

[Text]

The Chairman: Yes, this is what I wanted to find out: can the labour—

Mr. Nicholson: With the other two there may or may not... in fact, my guess is an identical interest might not be expressed by the Confédération des syndicats nationaux and the Professional Institute of the Public Service.

The Chairman: Mr. Robinson, you are suggesting the appearance of two of the witnesses, is that correct?

Mr. Robinson: Well, if our researchers determine... I know the concern of some witnesses is that instead of appeals from decisions of the Canada Labour Relations Board going to the Federal Court of Appeal they would go to the trial division, and then there would be an additional layer there before they ultimately got to the Supreme Court. That is the nub of the concern. So if that is the point on which a number of these witnesses want to appear, let us hear them together. If it is not, then put them separately.

The Chairman: I would like suggestions from the committee, just so we are on record as suggesting, rather than leaving it to the staff, which ones we could pair.

Mr. Thacker (Lethbridge): I think Mr. Birch should group everybody in whom he reasonably can on any day—

The Chairman: That is right.

Mr. Thacker:—so we have a full day of work.

Is it possible for members to set their agenda aside for Thursday, November 23 and Tuesday, November 28?

Mr. Milliken: No, I have another committee in Toronto.

Mr. Robinson: Why do we not schedule for November 21 and then the clerk can get in touch with us?

The Chairman: Yes, November 21, and then we will work on it from there.

All right, then, what we will do is on November 21 we will have two witnesses, one following the other. We will work on that basis.

Mr. Robinson: Mr. Chairman, could I ask as well, then, that the parliamentary secretary have for the meeting on November 21 a list of all representations that have been received on this legislation?

Mr. Nicholson: I will take it under advisement, Mr. Robinson, and I will explore it with them. There may be many, many people who have been consulted, questioned, asked on this. But I will comment further on this at our meeting on November 20.

[Translation]

Le président: C'est bien ce que je voulais savoir: Est-ce que les relations de travail...?

M. Nicholson: Quant aux deux autres, ils ne partagent peut-être pas les mêmes intérêts... De fait, j'ai l'impression que la confédération des syndicats nationaux et l'Institut professionnel de la Fonction publique partagent des intérêts différents.

Le président: Monsieur Robinson, vous proposez bien que deux témoins comparaissent en même temps?

M. Robinson: Dans la mesure où les recherchistes confirment... Je sais que certains témoins s'inquiètent de ce que les appels portés contre les décisions rendues par la Commission des relations du travail devant la Cour d'Appel fédérale devraient être étudiés par un juge de première instance et qu'ils devraient ensuite passer par un autre palier avant de pouvoir être finalement entendus par la Cour suprême. C'est ce qui les inquiète. S'il y a donc un certain nombre de témoins qui s'intéressent à cette question, qu'on les invite ensemble, sinon, qu'on les fasse comparaître séparément.

Le président: J'aimerais que les membres du Comité fassent certaines suggestions et suggèrent quels témoins pourraient comparaître ensemble, pour qu'on le sache officiellement, au lieu de laisser au personnel le soin d'en décider.

M. Thacker (Lethbridge): Je pense que M. Birch pourrait regrouper les témoins qu'il juge susceptibles de comparaître le même jour...

Le président: Bon.

M. Thacker: Pour que nous puissions siéger toute la journée.

Est-ce que les députés peuvent réserver le jeudi 23 novembre et le mardi 28 novembre?

M. Milliken: Pas moi, j'ai un autre comité à Toronto.

M. Robinson: On pourrait donc siéger le 21 novembre et le greffier pourrait prendre contact avec chacun d'entre nous?

Le président: Va pour le 21 novembre et on décidera des autres réunions plus tard.

Très bien. Nous allons donc siéger le 21 novembre et nous entendrons deux témoins, l'un après l'autre.

M. Robinson: Monsieur le président, j'aimerais demander au secrétaire parlementaire s'il pourrait préparer pour la réunion du 21 la liste de tous les mémoires qui ont été reçus relativement à ce projet de loi?

M. Nicholson: J'en prends bonne note, monsieur Robinson, je prendrai contact avec ces gens-là. Il y a un grand nombre de personnes qui ont été consultées et questionnées sur ce sujet. Je vous en dirai plus long lors de notre réunion le 20 novembre.

[Texte]

The Chairman: Gentlemen, what we will do is we will invite the minister for November 21. If the minister is not available, then we will have two witnesses from our list.

The meeting is adjourned.

Thursday, November 23, 1989

• 1534

The Chairman: I would like to call to order this meeting of the legislative committee on Bill C-38 and to welcome the Minister of Justice this afternoon. Before I call on the Minister of Justice, I have two points I want to make.

• 1535

The agenda for witnesses has pretty well been completed and will be distributed to all members of the committee tomorrow. You will have an idea of where and when the committee meetings are going to be held.

The Canadian Council of Administrative Tribunals wants to appear before the committee and we have decided that we could fit them in on December 5 at 3.30 p.m., along with the Public Service Staff Relations Board and the Canadian Labour Relations Board. If there is no objection, then we can do that.

Also, the Attorney General of British Columbia says he probably will be unable to attend as a witness, but he is prepared to send officials. It is my understanding that if the Attorney General himself cannot be here, we are not interested in hearing from that party. Is that the understanding?

Mr. Brewin (Victoria): Victoria in February is very pleasant indeed, and as the member for Victoria I would be glad to welcome the committee to Victoria.

The Chairman: Nothing would suit me more, Mr. Brewin.

Mr. Brewin: However, if that does not suit, I really think we ought not to foreclose the possibility now of hearing from someone other than the Attorney General of B.C.—

The Chairman: Well, I am open to suggestions.

Mr. Brewin:—and I hope that we would not just close the door on that. It may be, if the Attorney General understands the threat that hangs over his head, he might be persuaded to come himself. There may be some other solution to the problem.

The Chairman: Would you give it some thought and discuss it with Mr. Robinson and then let either the clerk or myself know what you think, because we do have some time. We are here for the convenience of the Attorney General, and if he decides he would like to come, then

[Traduction]

Le président: Messieurs, nous allons donc inviter le ministre à comparaître le 21 novembre. S'il n'est pas disponible, nous entendrons deux témoins de notre liste.

La séance est levée.

Le jeudi 23 novembre 1989

Le président: Je déclare ouverte la séance du Comité législatif sur le projet de loi C-38, et je souhaite la bienvenue au ministre de la Justice. Avant de lui passer la parole, j'aurais deux choses à dire.

Notre calendrier de travail, pour l'audition des témoins, est à peu près fait, et il sera distribué à tous les membres du Comité demain. Vous aurez ainsi une idée des dates et des lieux de réunion.

Le Conseil canadien des tribunaux administratifs tient à comparaître devant le Comité, et nous avons prévu à cet effet une réunion le 5 décembre à 15h30, en même temps que la Commission des relations de travail dans la Fonction publique et le Conseil canadien des relations de travail. Si vous n'y voyez aucun inconvénient, nous procéderons ainsi.

Le procureur général de la Colombie-Britannique nous fait savoir qu'il sera sans doute dans l'impossibilité de comparaître, mais il est prêt à nous envoyer des représentants de son bureau. Si le procureur général lui-même ne peut pas comparaître, je ne pense pas que nous soyons intéressés par le témoignage de ses représentants. Êtes-vous d'accord?

M. Brewin (Victoria): Victoria, au mois de février, c'est très agréable, et en qualité de député de Victoria, je me ferai un plaisir de recevoir le Comité dans cette ville.

Le président: Rien ne me conviendrait mieux, monsieur Brewin.

M. Brewin: Mais si ce n'est pas possible, je ne pense pas que nous devrions perdre l'occasion d'entendre un autre témoin que le procureur général de la Colombie-Britannique. . .

Le président: Vous pouvez toujours me faire des propositions à cet effet.

M. Brewin: . . . Ne fermons pas définitivement la porte. Et d'ailleurs, le procureur général comprendra peut-être lui-même quelle menace pèse sur son avenir, et dans ce cas, cela le décidera peut-être à se déplacer. Peut-être y aura-t-il également une autre solution à ce problème.

Le président: Vous pouvez peut-être y réfléchir, en discuter avec M. Robinson, et faire connaître vos suggestions au greffier ou à moi-même, car nous avons quelque temps pour prendre notre décision. Nous sommes à la disposition du procureur général, et s'il

[Text]

alternate arrangements can be made. We would be pleased to hear from him.

Mr. Nicholson (Niagara Falls): Perhaps to expedite the matter, he could forward a statement of his views on that to the committee.

The Chairman: We will continue to pursue the matter. Mr. Brewin, or any member of the committee, we would be open to your suggestions. As I say, we do have some time and we are prepared to be accommodating in that regard.

I would like at this time to call on the Minister of Justice for some opening remarks. Mr. Minister, I assume you will be prepared to accept questions following your address. It is also my understanding that the minister would like to be able to leave by 5 p.m., if there is no objection. I think that should be plenty of time. Mr. Minister.

Hon. Douglas Grinsdale Lewis (Minister of Justice and Attorney General of Canada and Leader of the Government in the House of Commons): Thank you, Mr. Chairman. I am sorry I am late. We have arranged some accommodation for the House so that we can deal with Bill C-36, third reading, by 5 p.m. on Monday—there will be a vote at 11 a.m., I might add, on a ways and means motion. The abortion debate will be Monday evening at 10 a.m. until 11 a.m., I think it is, on Tuesday; the Prime Minister will be speaking. The House will recess until 1 p.m. and then vote at 1 p.m. We will move Question Period to 3 p.m., with the normal time; and after routine proceedings the House will adjourn until 2 p.m. Wednesday, which is a Liberal opposition day. This will accommodate the NDP convention—it suits everybody. That is why I was delayed. That deal is now formal.

Mr. Chairman, I am pleased to be here. I have with me Murray Dawson, the Associate Deputy Minister, Public Law, and Henry Molot, the Senior General Counsel, to address this particular bill.

My remarks are perhaps a little long for this type of thing, but I did want to clear up some misunderstandings and advance some thoughts that I think will assist the committee in quick deliberation on this bill and in deciding what witnesses should be called.

• 1540

It has now been 20 years since the establishment of the Federal Court in Canada as the successor to the old Exchequer Court. I think it is fair to say the history of these two courts has demonstrated how important and how invaluable a federal superior court with limited jurisdiction in a federal civil justice system operating on behalf of all Canadians is. In my view the Federal Court

[Translation]

décide de comparaître, nous pourrions toujours à ce moment-là prendre des dispositions à cet effet. Nous serions ravis de l'entendre.

M. Nicholson (Niagara Falls): Pour accélérer les choses, il pourrait peut-être également faire parvenir une déclaration au Comité.

Le président: Nous en discuterons. Monsieur Brewin, ou tout autre membre du Comité, peut nous faire des propositions à ce sujet. Comme je le disais, nous avons quelque temps devant nous, et nous sommes prêts à faire preuve de souplesse.

Je vais maintenant passer la parole au ministre de la Justice pour sa déclaration liminaire. Je suppose, monsieur le ministre, que vous serez prêt à répondre ensuite aux questions. Si je ne me trompe, le ministre aimerait être libéré à 17 heures si cela ne soulève aucune objection. Je suppose que ce sera largement suffisant, monsieur le ministre.

Hon. Douglas Grinsdale Lewis (ministre de la Justice et procureur général du Canada, leader du gouvernement à la Chambre des communes): Merci, monsieur le président. Veuillez excuser mon retard. Nous avons été obligés de discuter de questions concernant la Chambre, et notamment en vue de prévoir pour lundi, à 17 heures, la troisième lecture du projet de loi C-36... il y aura d'ailleurs un vote à 11 heures du matin, concernant une motion des voies et moyens. Le débat sur l'avortement aura lieu lundi soir, et si je ne me trompe, également mardi matin de 10 heures à 11 heures; le premier ministre prendra lui-même la parole. La Chambre ajournera jusqu'à 13 heures, heure à laquelle on votera. Nous reporterons la période des questions à 15 heures, elle durera ce qu'elle dure d'habitude; après les affaires courantes, la Chambre s'ajournera jusqu'à mercredi 14 heures, journée d'opposition libérale. Cela arrangera d'ailleurs le NPD qui a son congrès... tout le monde est content. Voilà pourquoi j'ai été retardé. La décision est maintenant officielle.

Monsieur le président, je suis heureux d'être parmi vous. Je suis accompagné de Murray Dawson, sous-ministre délégué du droit public, et de Henry Molot, avocat général principal, pour discuter de ce projet de loi.

Mon exposé vous paraîtra peut-être un peu long, mais je tenais à éclaircir un certain nombre de malentendus, et vous faire part de certaines réflexions qui, je pense, aideront le Comité à voir rapidement clair dans ce projet de loi et à décider des témoins qu'il voudrait entendre.

Monsieur le président, on a créé il y a presque 20 ans la Cour fédérale du Canada pour remplacer la Cour de l'échiquier. L'histoire de ces deux tribunaux montre à quel point il est important que nous disposions d'une cour supérieure fédérale, exerçant une compétence restreinte dans le cadre d'un système judiciaire fédéral dont tous les Canadiens doivent profiter. À mon avis, la

[Texte]

has an important role to play in the administration of justice in Canada, and I believe the amendments I have introduced will enable the court to discharge its duties even more effectively.

There has been a suggestion by the Attorney General of British Columbia that instead of reforming the Federal Court Parliament should abolish it. It may very well be. . . I heard your suggestion that the Attorney General is now not going to appear. I would like to think, without putting words into his mouth, that a detailed examination of the amendments we have brought forward may very well have answered the difficulties he has had with the act. He has suggested in the past that abolition would be accompanied by a merger of the jurisdiction of the Federal Court with that of the provincial superior courts.

The provincial and territorial Attorneys General have agreed to consider this abolition suggestion of the Attorney General of B.C., but I would suggest to you, from my meeting with them last June in Charlottetown, it was probably more of a courtesy than an outright thought of all 10 jurisdictions to abolish. A similar request has been made to the Canadian Bar to revamp their studies. I will refer to that in a minute. As I understand it, they are taking a look at our amendments and they may very well appear as witnesses.

In the Canadian Bar Association 1978 committee report they recommended a number of changes to the Federal Court Act. If you examine Bill C-38 you will see some of those recommendations are in fact contained therein. That is, they recommended that the Federal Court's jurisdiction in common law actions against the Crown be made concurrent; that compensation appeals under three agriculture statutes be within the exclusive domain of provincial court judges; that the admiralty and intellectual property jurisdiction of the Federal Court be left untouched; and that an application for judicial review provide a single, simple procedure for reviewing federal tribunals.

I think you will soon be hearing from the Canadian Bar Association on this bill, and I think you will find they will be helpful to the committee.

There was also a suggestion by the Attorney General that the Law Reform Commission of Canada is studying the issue of court merger. It is our understanding, however, that the commission study is of far more limited character and the commission itself considers that "it would indeed be unfortunate if [its] present study were invoked as a reason for delaying the proposed amendments.

I think it is fair to say we have moved on the difficulties that were there and that have been suggested

[Traduction]

Cour fédérale a un rôle important à jouer dans l'administration de la justice au Canada, et les modifications législatives que je propose permettront à la Cour de s'acquitter encore mieux de ses responsabilités.

Le procureur général de la Colombie-Britannique a proposé récemment que le Parlement abolisse la Cour fédérale, plutôt que de procéder à des réformes. Il est possible. . . Je viens de vous entendre dire que le procureur général ne comparaitra pas devant le Comité. Sans vouloir en rien préjuger ses réactions, j'ose cependant penser qu'un examen attentif des modifications législatives que nous proposons lui aurait peut-être permis d'y voir une solution aux insuffisances de la Loi. Le procureur général a également proposé, par le passé, que la suppression de la Cour fédérale s'accompagne d'une fusion de son champ de compétence avec celui des cours supérieures des provinces. . .

Les procureurs généraux des provinces et des territoires ont convenu d'étudier cette proposition du procureur général de la Colombie-Britannique, mais après la réunion que j'ai pu avoir avec eux au mois de juin à Charlottetown, j'y vois plutôt l'effet de leur courtoisie à l'égard de leurs collègues que du désir véritable que l'on procède à cette suppression. On a également demandé à l'Association du Barreau canadien d'étudier la question, et j'en parlerai dans quelques instants. Si je ne me trompe, le Barreau est en train d'étudier nos modifications, et peut-être comparaitra-t-il devant le Comité.

Le rapport de 1978 du comité de l'Association du Barreau canadien recommandait un certain nombre de modifications à la Loi sur la Cour fédérale. Si vous vous reportez au projet de loi C-38, vous constaterez que certaines de ces recommandations ont inspiré les modifications que nous proposons. Selon ces recommandations, il fallait: donner à la Cour fédérale une compétence concurrente en matière de poursuites contre l'État; réserver aux seuls juges des tribunaux provinciaux la compétence exclusive, en appel, en matière d'indemnisation que prévoient trois lois fédérales sur l'agriculture; laisser intacte la compétence de la cour fédérale en matière d'amirauté et de propriété intellectuelle; prévoir, par demande d'examen judiciaire, une procédure unique et simple d'examen des décisions des tribunaux administratifs.

L'Association du Barreau canadien vous fera certainement bientôt connaître ses vues sur le projet de loi C-38; celles-ci devraient être utiles au Comité dans ses délibérations.

Le procureur général de la Colombie-Britannique laisse également entendre que la Commission de réforme du droit du Canada étudie elle aussi la question de la fusion de ces tribunaux judiciaires. J'ai cru comprendre, toutefois, que l'étude de la commission est d'une portée beaucoup plus limitée, et aux yeux de la commission elle-même «il serait regrettable que cette étude devienne un motif invoqué pour retarder les modifications projetées».

Nous avons réfléchi et décidé de remédier aux insuffisances du système actuel dénoncées par le

[Text]

by the Attorney General of British Columbia, and what we really have to say is he suggests there are a number of special purposes that provincial courts of general jurisdiction cannot adequately fulfil, and we think as a result the role of a national court such as the Federal Court of Canada is vital to the proper administration of justice in Canada. The reasons are these.

The Federal Court is a Canada-wide court. Its jurisdiction and process are therefore not impeded or limited by the territorial limitations to which provincial courts are necessarily subject. Because of its limited jurisdiction the Federal Court has specialized knowledge in certain areas of the law, including the Income Tax Act and other federal revenue laws, intellectual property, patents, trade marks, copyright and industrial design, and admiralty law.

I would like to give you an example that illustrates the specialized knowledge of the Federal Court and demonstrates its importance. In the fields of intellectual property and admiralty law, the Federal Court and the provincial superior courts have concurrent jurisdiction. Yet it is a fact that most such cases are brought by litigants before the Federal Court; and there is a very simple explanation. Intellectual property and admiralty law are extremely complex, and the parties have come to rely on the expertise that has been developed by the Federal Court to ensure that these cases are expeditiously decided by qualified and experienced judges. This is one example that clearly demonstrates how valuable the court has been to litigants in these areas.

• 1545

Dans son rôle de contrôle, la Cour fédérale veille à ce que les tribunaux administratifs fédéraux s'acquittent de leurs fonctions, partout au Canada, d'une manière efficace et impartiale. C'est ainsi que l'on respecte et l'on maintient, à l'échelle nationale, l'application uniforme des textes législatifs fédéraux. Certes, nous sommes tous d'accord sur cet objectif.

Monsieur le président, je ne nie pas qu'il soit possible d'améliorer les modalités selon lesquelles la Cour fédérale exerce sa compétence et poursuit ses délibérations. C'est pourquoi ce Comité est saisi aujourd'hui du projet de loi C-38. Toutefois, proposer l'abolition de la Cour fédérale, comme l'a fait le procureur général de la Colombie-Britannique, c'est refuser de reconnaître qu'il y a certains domaines où la Cour fédérale est mieux en mesure de se prononcer que les tribunaux judiciaires des provinces.

Consistent with this general approach, we have made provision in the bill whereby ordinary common law and civil law actions for relief against the federal Crown, which are presently the exclusive jurisdiction of the Federal Court, may also be heard by provincial courts. Such provision acknowledges the fact that the Federal

[Translation]

procureur général de Colombie-Britannique. Ce qu'il dit, en réalité, c'est que les cours provinciales, de compétence fédérale, ne peuvent s'acquitter de certaines tâches spéciales, raison pour laquelle nous pensons précisément qu'un tribunal national comme la Cour fédérale du Canada est essentiel à la bonne administration de la justice au Canada. Voici pourquoi.

La Cour fédérale est un tribunal judiciaire à l'échelle du pays. Son champ de compétence n'est donc pas assujéti aux limites territoriales que connaissent nécessairement les tribunaux judiciaires des provinces. Étant donné son champ de compétence limité, la Cour fédérale possède des connaissances spécialisées dans le domaine du droit, y compris la Loi de l'impôt sur le revenu et autres lois fiscales fédérales, la propriété intellectuelle (les brevets, les marques de commerce, les droits d'auteur et les dessins et modèles industriels) ainsi que le droit de l'amirauté.

Permettez-moi, afin de démontrer l'importance de la Cour fédérale, de vous citer un seul exemple des connaissances spécialisées qu'elle possède. Dans les domaines de la propriété intellectuelle et de l'amirauté, la Cour fédérale et les cours supérieures des provinces exercent une compétence concurrente. Pourtant, la plupart du temps, les parties en procès préfèrent porter leur litige devant la Cour fédérale, et l'explication en est très simple. La propriété intellectuelle et le droit de l'amirauté sont des domaines complexes. Les intéressés, à la longue, se fient aux connaissances spécialisées que possède la Cour fédérale. Grâce à ces connaissances spécialisées, ces litiges sont tranchés dans les plus brefs délais par des juges compétents et expérimentés. Cet exemple illustre bien combien la Cour a fourni un appui précieux aux plaideurs dans ces domaines.

In its supervisory role, the Federal Court ensures that federal tribunals operate effectively, efficiently and fairly throughout Canada. Through these processes, the uniform application of federal legislation, on a national basis, is respected and maintained. Surely this objective is one which we all share.

Mr. Chairman, I do not deny that the jurisdiction, process and procedure of the Federal Court could be improved. That's why Bill C-38 is before the Committee today. However, to seriously suggest the abolition of the Federal Court as the Attorney General of British Columbia has done, is to refuse to recognize that there are indeed jurisdictional areas that the Federal Court is better able than provincial courts to handle.

Conformément à ce principe, nous avons inséré, dans ce projet de loi, une disposition permettant également aux tribunaux judiciaires des provinces d'instruire des litiges ordinaires, de common law et de droits civil, visant à obtenir réparation de la Couronne. Ces litiges relèvent actuellement de la compétence exclusive de la Cour

[Texte]

Court possesses no unique expertise in areas of ordinary contract and tort law. Moreover, this provision recognizes that the constitutional limitation on a court's jurisdiction has created some very real practical problems when the Crown has been sued.

The Supreme Court of Canada has held that there is no constitutional basis for the Crown to sue a private citizen in tort or in contract in the Federal Court, and as a result, when the Crown itself is sued in the Federal Court it cannot then counterclaim or commence third-party proceedings, but must bring such matters before a provincial court. This has meant that all claims arising out of a particular matter cannot be heard and disposed of in a single proceeding. This is obviously not a satisfactory state of affairs, and it is one of the principal reasons why the government has taken action to reform the Federal Court Act.

The principal objective of Bill C-38 is to generally facilitate the citizens' access to the federal civil justice system. That access, I believe, is facilitated by giving the citizen a choice of court. There may be tort or contract cases that could be more effectively and efficiently tried by a court with Canada-wide jurisdiction and process. By preserving the Federal Court's jurisdiction in such cases, that alternative will remain available to the parties.

The proposal to give the provincial courts concurrent jurisdiction over ordinary claims against the Crown requires the consolidation of legislative provisions that govern Crown proceedings specifically so as to make them generally applicable to the Crown regardless of the court in which the proceedings have been commenced. Therefore, these provisions that now appear in both the Federal Court Act and the Crown Liability Act will be consolidated in a retitled Crown Liability and Proceedings Act that will cover all Crown proceedings, regardless of the court.

At the same time, the most outdated and anomalous provisions favouring the Crown will be eliminated under this bill. Certain statutory requirements demand that advance notice of claims be served on the Crown, and failure to comply acts as a bar to further proceedings against the Crown. Many of these will be repealed by the bill. The Crown will also be made subject to prejudgment interest as if it were an ordinary litigant.

Ce projet de loi envisage une autre réforme concernant le contrôle judiciaire qu'exerce la Cour fédérale sur les tribunaux administratifs fédéraux. Il présente un régime entièrement nouveau en matière de contrôle de ces tribunaux administratifs.

[Traduction]

fédérale. Cette disposition reconnaît que la Cour fédérale ne possède pas de connaissances spécialisées en matière de contrats et en matière d'actes délictuels. De plus, cette disposition reconnaît que les limites d'ordre constitutionnel au champ de compétence de la Cour ont, sur le plan pratique, donné lieu à des difficultés fort concrètes lorsqu'on intente des poursuites contre l'État.

Selon les décisions de la Cour suprême rien, sur le plan constitutionnel, n'autorise l'État à intenter à un citoyen, devant la Cour fédérale, des poursuites fondées sur un contrat ou sur un délit. Par conséquent, lorsque l'État se voit lui-même intenter des poursuites devant la Cour fédérale, il ne peut former une demande reconventionnelle ni instituer des procédures de mise en cause. Il doit saisir de la question un tribunal judiciaire de la province. Sur le plan pratique, cela veut dire que toutes les revendications résultant d'une question donnée ne peuvent être entendues ni faire l'objet d'une décision au cours d'une seule instance. De toute évidence, cette situation est insatisfaisante, et c'est l'un des principaux motifs pour lesquels le gouvernement a pris l'initiative de remanier la Loi sur la Cour fédérale.

Le principal objectif du projet de loi C-38 est, de façon générale, de faciliter pour le citoyen l'accès au système judiciaire fédéral, notamment en lui permettant de choisir le tribunal auquel il s'adresse. Il se peut qu'un tribunal exerçant sa compétence partout au Canada soit mieux en mesure de statuer sur des affaires contractuelles ou délictuelles. Grâce au maintien de la compétence de la Cour fédérale dans ces domaines, les parties pourront encore choisir cette option.

La proposition conférant aux tribunaux judiciaires des provinces une compétence concurrente sur les revendications ordinaires contre l'État exige la codification des dispositions législatives régissant expressément les procédures où l'État est mis en cause. Ainsi, ces dispositions seront, en général, applicables à l'État, quel que soit le tribunal où les procédures ont été intentées. Par conséquent, des dispositions figurant à la fois dans la Loi sur la Cour fédérale et dans la Loi sur la responsabilité de l'État seront codifiées dans une nouvelle Loi sur la responsabilité civile de l'État et le contentieux administratif, visant toutes les instances où l'État est mis en cause, quel que soit le tribunal judiciaire.

En même temps, ce projet de loi éliminera les dispositions les plus désuètes et les plus exceptionnelles favorisant l'État. Certaines dispositions législatives exigent de donner à l'État un préavis de la présentation de toute demande. L'inobservation de cette formalité rend irrecevable toute procédure subséquente contre l'État. Ce projet de loi abrogera un grand nombre de ces dispositions. En outre l'État, comme toute partie plaidante, sera assujettie à l'intérêt avant jugement.

Another major reform envisaged by the Bill relates to judicial control exercised by the Federal Court on federal administrative tribunals. The Bill introduces an entirely new regime for supervising the federal administrative tribunals.

[Text]

• 1550

Pour mieux comprendre la nécessité de cette réforme, voici un aperçu des difficultés auxquelles on doit faire face actuellement. La répartition actuelle de la compétence entre la Section de première instance et la Cour d'appel, qu'énoncent les articles 18 et 28 de la loi, est quelque peu obscure et a donné lieu à quelques incertitudes. Par conséquent, l'un des principaux objectifs de ce projet de loi est d'éliminer, sur le plan de la compétence, les différends futiles qui entraînent des frais inutiles.

Aux termes de ce projet de loi tout contrôle judiciaire, quelle que soit la réparation recherchée par les parties, relèvera exclusivement de la Section de première instance.

La Cour d'appel n'exercera ce contrôle que dans des situations exceptionnelles, soit lorsqu'un tribunal administratif se compose de juges ou lorsqu'un texte législatif lui a conféré le statut de cour d'archives. On estime que ces organismes, semblables à des tribunaux judiciaires, occupent un rang qui en justifie le contrôle au palier de la Cour d'appel et non pas au palier de la Première instance.

There is no doubt that some federal tribunals may feel slighted at being reviewed by the trial division rather than the court of appeal, and there may be, among such bodies, some that for very special reasons should be reviewed by the court of appeal. The submissions that the committee will be hearing during its considerations of Bill C-38 may require further consideration of this matter. Nevertheless, it is vital to keep in mind that only an exceptional and limited category of tribunals should be subject to review by the court of appeal under Bill C-38.

Some of the important factors here are as follows: First, review of the court of appeal effectively denies parties any right to appeal the judicial review decision of first instance because of the difficulty of obtaining leave to appeal to the Supreme Court of Canada. Second, the trial division review is consistent with the situation in the provinces where judicial review is the responsibility of trial level judges. Third, eliminating a tribunal to the status of a court of record simply to be subject to court of appeal review undermines a principal rationale for replacing courts with administrative tribunals; namely, informal and expeditious decision-making by a specialized body composed of persons with expertise in a very specific area. At the more practical level of how the court's supervisory jurisdiction will be exercised, this bill clarifies what relief or remedies are available from the division of the court having jurisdiction over the tribunal being reviewed, the grounds that must be established in order to obtain relief, and the procedure that applicants should follow in order to obtain that relief.

[Translation]

In order to better understand the necessity for such reform, it is necessary to briefly describe the problems presently experienced. The existing division of jurisdiction between the Trial Division and the Appeal Division set out in Sections 18 and 28 of the Act is not always clear and has given rise to some uncertainty. One of the principal objectives of the Bill therefore is to eliminate futile and wasteful jurisdictional contests.

This Bill provides that all judicial review, whatever the relief sought, will be available exclusively from the Trial Division.

Only in exceptional situations will the Court of Appeal have that supervisory jurisdiction, that is, where tribunals are either composed of judges or have been constituted by Statute as courts of record. Resembling courts themselves, these bodies are considered to be of sufficient stature and importance that they should be supervised at the Appellate rather than the Trial level.

Sans aucun doute, certains tribunaux administratifs fédéraux auront le sentiment qu'on leur manque d'égards en confiant le contrôle de leurs décisions à la Section de première instance plutôt qu'à la Cour d'appel. Il se peut qu'il faille pour certaines raisons très spéciales réserver le pouvoir de contrôle de la Cour d'appel à l'égard de certains de ces organismes. Au cours de son étude du projet de loi, le Comité devra sans doute examiner plus attentivement les mémoires traitant de cette question. Il ne faut cependant pas oublier qu'aux termes du projet de loi C-38, seules les décisions d'une catégorie limitée de tribunaux administratifs seront contrôlés par la Cour d'appel.

Voici quelques-uns des éléments importants qui sont à l'origine de cette distinction: premièrement, le contrôle par la Cour d'appel nie effectivement aux parties tout droit d'interjeter appel du contrôle judiciaire prononcé en Première instance, vu la difficulté d'obtenir l'autorisation d'appel à la Cour suprême du Canada. Deuxièmement, le contrôle par la Section de première instance correspond au régime en vigueur dans les provinces, où le contrôle judiciaire relève des juges de première instance. Troisièmement, le fait de conférer à un tribunal administratif le statut de cour d'archives, dans le seul but de confier le contrôle de ses décisions à la Cour d'appel, porte atteinte à l'un des principaux motifs pour lesquels on a remplacé les tribunaux judiciaires par des tribunaux administratifs. On entendait ainsi qu'un organisme spécialisé, se composant de personnes possédant des connaissances spécialisées dans un domaine précis, rende des décisions dans les plus brefs délais et avec un minimum de formalités. Sur le plan plus concret des modalités selon lesquelles la Cour exercera sa compétence en matière de contrôle, ce projet de loi énonce clairement les réparations ou redressements que l'on peut obtenir devant la section de la Cour exerçant sa compétence sur le

[Texte]

Because of their general public importance, constitutional and Charter issues arising before the Federal Court or before a federal tribunal should only be decided after the Attorneys General of Canada and the provinces have had an opportunity to be heard. The bill, therefore, requires a notice of constitutional questions raised before the court or a tribunal to be served on Attorneys General, so they can have this opportunity. However, because it would be impractical in most cases to apply such procedures to the trial of service offences under the National Defence Act, I will be recommending an exception be made in their case. This is less serious than it might first appear because of the right to appeal court martial decisions to the Court Martial Appeal Court, a superior court of record composed of judges, where constitutional issues can be more appropriately and thoroughly addressed.

Under this bill, the provisions of the Federal Court Act, which governs appeals from the Federal Court to the Supreme Court of Canada, are being transferred to the Supreme Court Act. As a result, appeals from the provincial courts and the Federal Court to the Supreme Court of Canada will all be dealt with together in the same statute. Drawing on the experiences of some of the provinces, a representative rules committee composed of Federal Court judges, members of the legal profession and the Attorney General, will now be responsible for making the rules of the court.

• 1555

In conclusion, I believe the effect of the amendments contained in this bill will be to facilitate greater access by individual Canadians to the federal civil justice system, and secondly, to make that justice system more fair, efficient and effective.

I am ready to answer any questions that I can, and I have experts with me to answer the technical ones.

Mr. Brewin: I have some questions. I am sitting in on this committee for my colleague, Sven Robinson. We had a discussion about the bill. I read his remarks on the debate on second reading. Generally, we will be supporting the bill but working for some improvements.

We are also looking forward to hearing from the witnesses. For my own part, I share the bias of the Attorney General of British Columbia on the Federal Court, but that may be because I always had bad experiences when I appeared before it. I would like to avoid it.

[Traduction]

tribunal administratif faisant l'objet du contrôle. Il précise les motifs qu'il y a lieu d'établir en vue d'obtenir une réparation, et la procédure à suivre par les requérants pour l'obtenir.

En raison de leur importance pour le public, les recours invoquant la Charte et les questions constitutionnelles soulevées devant la Cour fédérale ou un tribunal administratif ne devraient être tranchés qu'après que les procureurs généraux auront eu l'occasion de se faire entendre. À cette fin, le projet de loi exige qu'un avis des questions constitutionnelles leur soit signifié. Toutefois, parce qu'il ne serait pas pratique dans la plupart des cas d'appliquer cette procédure au procès relatif à une infraction prévue à la Loi sur la Défense nationale, nous recommanderons qu'une exception soit prévue à cet égard. Il s'agit d'une dérogation moins grave qu'il ne semble, puisqu'en raison du droit d'appel des décisions de la Cour martiale à la Cour d'appel de la Cour martiale, qui est une cour supérieure d'archives composée de juges, il sera plus opportun de confier au tribunal d'appel l'examen des questions constitutionnelles.

Ce projet de loi insère dans la Loi sur la Cour suprême les dispositions de la Loi sur la Cour fédérale régissant les appels, à la Cour suprême, d'une décision de la Cour fédérale. Ainsi l'on retrouvera dans un seul texte législatif toutes les dispositions relatives aux appels, à la Cour suprême du Canada, des décisions des tribunaux judiciaires des provinces et de la Cour fédérale. S'inspirant de l'expérience acquise par les provinces, un Comité des règles, représentant tous les intéressés, se composant de juges de la Cour fédérale, de juristes, et de représentants du procureur général, établira maintenant les règles de la Cour.

Pour conclure, j'estime que les modifications proposées par ce projet de loi faciliteront l'accès de chacun des Canadiens au système de justice fédérale et qu'elles en feront un système de justice plus impartial et efficace.

Je suis disposé à répondre à vos questions et au besoin, les experts qui m'accompagnent préciseront les points techniques.

M. Brewin: J'ai quelques questions à poser. Je remplace aujourd'hui mon collègue Sven Robinson. Nous avons parlé du projet de loi ensemble et j'ai lu ce qu'il a dit à la Chambre lors du débat de deuxième lecture. En règle générale, nous appuyons les dispositions du projet de loi, mais nous souhaiterions quelques améliorations.

Nous serons vivement intéressés par ce que les témoins auront à dire. Quant à moi, je partage les préjugés du procureur général de la Colombie-Britannique à l'égard de la Cour fédérale, mais c'est sans doute parce que je garde un mauvais souvenir de mes comparutions devant ce tribunal. Je fais tout pour l'éviter.

[Text]

Mr. Lewis: Did you not win any?

Mr. Brewin: Occasionally, but not in the Federal Court.

The area I would like to focus on is labour relations, an area I actually practised in. I have very real sympathy for submissions we will be hearing from the Public Service Staff Relations Board and from the Canadian Labour Congress.

The effect of the act is to set up essentially two levels of appeal of decisions from the Canada Labour Relations Board and the Public Service Staff Relations Board, and to broaden the basis of the grounds for appeal.

The Federal Court was established because of the need for a specialized court to supervise federal tribunals and federal law and to have a very specialized knowledge in this area. At the trial division, the court is now going to have the authority to intervene in labour relations and other matters in which it may not be appropriate. We may hear the same argument in other areas so labour relations may just be an example.

A single judge at the trial division will now be the court of first instance for appeals from labour relations decisions and then, by matter of right, the appeal can be taken to the Federal Court of Appeal. The current situation is that it goes directly to the Federal Court of Appeal, on relatively narrow grounds.

All other jurisdictions in Canada have tried to restrict the right of appeal in the interests of leaving specialized tribunals such as the Labour Relations Board—which also has labour relations responsibilities as opposed to strictly legal responsibilities—free to bring parties together to resolve disputes. They have tried to keep the judges out of it as much as possible.

I would like to hear to minister comment specifically on the rationale for departing from an approach that seems to have worked at that level.

Have there been substantial complaints from the Labour Relations Committee, either on the management or labour side, or from the Labour Relations Board itself or any other experts who practise and are active in the field? Do they think the current system is deficient? We get the opposite.

Mr. Lewis: I would rather answer that in a broad sense than specifically vis-à-vis the labour relations aspect. When they appear before you they will be able to advance their own reasons.

Basically, we are trying to permit the Federal Court of Appeal a better opportunity to fulfil its role as an appellate division, and to operate more efficiently so that appeals from the Canadian Labour Relations Board would go to the trial level first. This would, we feel, reduce the

[Translation]

M. Lewis: Vous n'avez jamais obtenu gain de cause?

M. Brewin: C'est arrivé, mais ce n'était pas à la Cour fédérale.

Je voudrais parler des relations de travail parce que je m'en suis occupé quand j'exerçais. La Commission des relations de travail de la Fonction publique et le Congrès du travail du Canada vont venir témoigner et je suis favorable à ce qu'ils nous diront.

La loi a pour résultat de créer deux paliers d'appel une fois que la Commission des relations de travail du Canada et la Commission des relations de travail dans la Fonction publique auront rendu des décisions et en outre, la loi multiplie les motifs d'appel.

La Cour fédérale a été créée parce qu'on ressentait le besoin d'une cour spécialisée pour chapeauter les tribunaux fédéraux et constituer un puits de connaissances très spécialisées en matière de lois fédérales. En première instance, le tribunal aura désormais le pouvoir d'intervenir dans les relations de travail et dans d'autres secteurs, ce qui n'est peut-être pas très indiqué. Du reste, j'imagine que des représentants d'autres secteurs que les relations de travail feront valoir le même argument.

Désormais, un seul juge de première instance aura compétence pour entendre les pourvois en révision des décisions en matière de relations de travail et il existe désormais le droit d'interjeter appel à la Cour fédérale d'appel. Actuellement, ces pourvois sont entendus directement devant la Cour fédérale d'appel, mais les motifs sont relativement limités.

Les autres paliers de gouvernement au Canada ont essayé de restreindre le droit d'appel afin que des tribunaux spécialisés comme la Commission des relations de travail, qui cumule des responsabilités juridiques outre ses responsabilités en matière de relations de travail, la possibilité de résoudre les différends opposant deux parties. Autrement dit, on a essayé de faire en sorte que les juges interviennent le moins possible.

Le ministre pourrait-il nous dire pourquoi on a estimé bon de se démarquer d'une orientation qui semble avoir donné des résultats à un autre palier?

Le Comité des relations de travail, la Commission des relations de travail elle-même, ont-ils porté des plaintes sérieuses à propos du patronat ou des syndicats? D'autres experts qui connaissent bien le secteur se sont-ils plaints? Pensez-vous que le régime actuel comporte des lacunes? Voilà qu'on propose quelque chose de tout à fait différent.

M. Lewis: Je vais vous répondre de façon générale car je ne veux pas m'en tenir uniquement aux relations de travail. Je suis sûr que les intéressés sauront faire valoir leurs arguments quand ils viendront témoigner.

Il s'agit essentiellement de faire en sorte que la Cour fédérale d'appel puisse mieux remplir son rôle de cour d'appel, puisse fonctionner plus efficacement, de sorte que les pourvois en révision des décisions de la Commission des relations de travail du Canada seront entendus

[Texte]

inefficiency and—I would say waste—the time required, etc., by empanelling a three-member court to hear judicial review applications regardless of the tribunal or the importance of the issue at stake. I think it is fair to say that is compounded by the fact that we have to have this appeal court travel in order to hear those applications. So you just multiply it by three. I think it is fair to say that we want to enhance the appeal court's ability to hear important cases and test cases.

• 1600

I am sure, as I said, you will hear testimony from other bodies that will make a case for whether or not they should go direct to the court of appeal or should first of all go through the trial court. I think one of the most important functions this committee may have vis-à-vis this bill is to examine that rationale and decide whether it wants to put forward amendments which would establish just what the criteria should be for appeal.

That is the criteria we used, Mr. Brewin, to come up with it. It may very well be that they will put forward good cases for you. I am deliberately being open on that one. That one is not writ in stone, by any means.

Mr. Brewin: I am glad to hear that. I appreciate very much your attitude on it. One thing that occurs to me is if you want to leave the court of appeal to hear test cases and important cases, I wonder if you have looked at limiting appeals to appeals with leave rather than appeals as a right to the court of appeal. The experience in labour relations is a propensity to appeal if you lose. That often happens in difficult cases. One of the terrible things in labour relations is the potential for spinning things out forever and ever. It adds to tensions. I wonder if you have looked at the idea of limiting it to appeal only by leave.

Mr. Lewis: That is an interesting suggestion. That is something that could be taken into account in the committee's deliberations on a rationale for all of them.

Mr. Brewin: I suppose I could be tempted, Mr. Chairman, into flogging one of our favourite horses—patronage appointments—to the court of appeal.

Mr. Lewis: Sure you could.

Mr. Brewin: But I will forgo this opportunity. I know you have an answer for it.

Mr. Lewis: That is a let-down. Now I will have to have one of my people ask it.

Mr. Brewin: If one of your people would like to take up the questioning from here, I would be glad to defer.

The Chairman: Do you have any more questions, Mr. Brewin?

[Traduction]

désormais d'abord par un tribunal de première instance. Au nom de l'efficacité et pour gagner du temps, nous pensons qu'un tribunal composé de trois juges pourrait entendre les requêtes en révision quelles que soient l'origine de la décision ou l'importance de l'affaire. Actuellement, les choses se compliquent davantage puisque ce tribunal doit se déplacer pour entendre ces requêtes. Il y a tout simplement multiplication par trois. Disons que nous voulons que la Cour d'appel ait les moyens d'entendre les affaires importantes et les causes types.

Assurément, je le reconnais, certains viendront vous dire soit qu'il faut pouvoir aller directement à la Cour d'appel, soit qu'il faut d'abord se faire entendre devant un tribunal de première instance. C'est là que le rôle du Comité prend toute son importance relativement au projet de loi. Il devra se pencher sur les arguments présentés et décider de l'opportunité de présenter des amendements qui préciseraient les critères appliqués à toute demande de pourvoi.

Quant à nous, monsieur Brewin, nous avons envisagé des critères. Il se peut fort bien que les témoins aient des arguments percutants. Je n'ai pas d'idée bien arrêtée sur la question et à cet égard, rien n'est gravé dans la pierre, loin de là.

M. Brewin: Vous m'en voyez ravi et j'apprécie énormément votre disposition d'esprit à cet égard. Je comprends que vous vouliez que la Cour d'appel soit disponible pour entendre les affaires importantes et les causes types, mais avez-vous songé à en restreindre l'accès, lequel ne serait désormais plus un droit, mais ferait l'objet d'une autorisation? On a constaté en relations de travail que dès qu'on n'avait pas obtenu gain de cause, on faisait appel. Très souvent ce sont des affaires difficiles. Ce qui est déplorable dans les relations de travail, c'est qu'on a la possibilité de faire traîner les choses en longueur, ce qui multiplie les tensions. Avez-vous envisagé d'interdire désormais les appels qui ne seraient pas autorisés?

M. Lewis: La suggestion est intéressante. Il faudrait que les membres du Comité en tiennent compte pour l'ensemble des domaines dans leur examen.

M. Brewin: Monsieur le président, je pourrais être tenté de m'adonner à une de nos marottes préférées, les nominations par favoritisme à la Cour d'appel.

M. Lewis: Mais allez-y.

M. Brewin: J'y renonce. Je sais que vous avez réponse à cela.

M. Lewis: Quelle déception. Il faudra que quelqu'un de mon parti pose la question.

M. Brewin: Si quelqu'un de votre parti veut bien prendre la relève, je m'incline.

Le président: Monsieur Brewin, avez-vous d'autres questions à poser?

[Text]

Mr. Brewin: That is it for now.

Mr. Nicholson: As a matter of fact, I was just about to ask about the structure of the Federal Court, Mr. Chairman. Any comments from the minister with respect to that I know would be welcomed, not just by myself but obviously now by Mr. Brewin and others.

I wonder, Mr. Minister, in directing your mind to that if you would also comment as to whether any attempt or what attempts are made to include, among other things, regional representation on the court. I think most Canadians who take an interest in this are familiar with the structure of our Supreme Court and attempts at regional representation there. This court is less well known by Canadians, but as you point out in your opening comments, it is nonetheless important to people who have matters before that court.

Again, thank you, Mr. Brewin, for reminding me of that. I would ask you, Mr. Minister, to comment on that, if you would like.

Mr. Lewis: I did not address that in my speech in the House and I did not want to lengthen unduly my opening remarks, but I think it is fair to say that it is something we are concerned about. There are 25 positions on the court, and there is now only one vacancy as a result of a judge from Ontario who has elected to go supernumerary. Further to that, there is representation from all of the provinces, though none from the territories. There are eight from Ontario; eight, by law, from Quebec; one from British Columbia, Alberta, Saskatchewan, and Manitoba; two from New Brunswick; and one from Prince Edward Island, Nova Scotia, and Newfoundland.

• 1605

It is fair to say it is representative. It enables the Chief Justice to allocate individuals with particular competence and knowledge to cases. To the best of my knowledge, we have never had any complaints about representation, so that part of it is fully complied with.

Mr. Nicholson: It must be a blessing for those who have matters before this court to know that finally all claims arising out of a particular matter involving the federal Crown can be heard in one court. To start an action or have an action transferred to another court is, among other things, prohibitably expensive. In a sense, it closes off judicial remedies to individuals who might have a very legitimate argument with the Crown. In that respect, I am pleased to see in the bill that there is now, for the first time, a provision for prejudgment interest. That is a very important component. With cases that drag on for years and years, not to have some sort of prejudgment interest would be closing the door to people who have a legitimate case to be heard.

[Translation]

M. Brewin: Pour l'instant, non.

M. M. Nicholson: En fait, je voulais justement parler de la composition de la Cour fédérale. Les remarques du ministre à ce propos seront, j'en suis sûr, très prisesées et je ne parle pas seulement de moi, mais de M. Brewin et des autres.

Monsieur le ministre, avez-vous songé, notamment, à une représentation régionale à la Cour? La plupart des Canadiens qui s'intéressent à la question connaissent bien la structure de la Cour suprême et les efforts que l'on fait pour que les régions y soient représentées. La Cour fédérale est moins bien connue, mais comme vous l'avez fait remarquer tout à l'heure, elle est pourtant très importante pour les gens qui portent des affaires devant elle.

Monsieur Brewin, merci encore une fois de m'avoir rappelé de parler de cela. Monsieur le ministre, avez-vous des remarques à faire à ce propos?

M. Lewis: Je n'ai pas parlé de cet aspect dans mon discours à la Chambre et je n'ai pas voulu non plus aujourd'hui alourdir mes remarques préliminaires, mais il est un fait que cette question nous préoccupe. La Cour est formée de 25 juges et jusqu'un juge de l'Ontario a choisi de cesser d'être permanent, il y a un poste vacant. Chacune des provinces est représentée, mais les Territoires ne le sont toutefois pas. Il y a huit juges de l'Ontario, et, conformément aux dispositions de la loi, huit du Québec. La Colombie-Britannique, l'Alberta, la Saskatchewan et le Manitoba ont chacune un représentant et le Nouveau-Brunswick en a deux. L'Île du Prince-Édouard, la Nouvelle-Écosse et Terre-Neuve ont chacune un représentant.

On constate donc que c'est équilibré. Le juge en chef peut ainsi répartir les affaires suivant les compétences et les connaissances particulières à chacun des juges. Que je sache, il n'y a jamais eu de plaintes relativement à la représentation, ce qui signifie que nous respectons pleinement les exigences.

M. Nicholson: Ceux qui ont des affaires en instance devant ce tribunal doivent trouver très pratique qu'enfin tous les aspects relevant de la justice fédérale puissent être entendus par un seul tribunal. On sait qu'intenter des poursuites devant un tribunal ou passer à un autre tribunal est horriblement coûteux et pour cette raison, des personnes qui auraient des revendications tout à fait légitimes pourraient se trouver sans recours. Je suis heureux de constater que dans le projet de loi, pour la première fois, figurent des dispositions concernant les intérêts avant jugement. C'est un élément très important. Ainsi, dans le cas d'affaires qui traînent pendant des années, l'absence d'intérêts avant jugement pourrait empêcher d'agir des gens qui ont une cause tout à fait légitime.

[Texte]

With respect to prejudgment interest, how is it going to be calculated? I hope it is not to be set by legislation at 3%, as in some statutes. That is not realistic. I know in the Ontario courts there is a calculation with respect to the bank rate. It is a very important component and one that I applaud.

Mr. Lewis: That the entire proceeding will be in one court is the important thing. You will not have someone suing the Crown in Federal Court and having the Crown countersue in provincial court. Now they are all in the same court, and that should make for more efficient proceedings and less delay.

In clause 9 of the bill, which repeals sections 36 to 38 of the act, it says:

laws relating to prejudgment interest in force in a province between subject and subject apply to any proceedings in the Court in respect to any cause of action arising in that province.

That would mean that it would pick up whatever the law is in any province with respect to prejudgment interest.

Mr. Atkinson (St. Catharines): About the advanced notices of lawsuits, many but not all of these are to be repealed. Is there a reason for that provision?

• 1610

Mr. Lewis: This one I am going to turn over to Mr. Molot, if I may, to explain the ones we did not repeal.

Mr. Henry L. Molot (Senior General Counsel, Advisory and Administrative Law Section, Department of Justice): The most serious ones we repealed involved a provision that is now in section 12, which said that if an injury on federal property is caused by ice or snow. . . yet seven days. . . there was no relief against the failure to notify.

We have removed that exception and said that the notice requirement in section 12 can be relieved against by the court. In a sense, there are no exceptions now. Seven days' notice is required if there is injury caused on federal property. If it causes problems for the plaintiff, the court can relieve against that notice.

Mr. Atkinson: That is a notice within seven days after the accident.

Mr. Molot: Yes. This is not uncommon, as you know; in municipal legislation there are short-notice provisions, mainly based on the fact that in a large enterprise, there is no way of necessarily knowing when an injury takes place.

Mr. Atkinson: That is why lawyers have negligence insurance, yes.

[Traduction]

À cet égard, comment va-t-on calculer cet intérêt? J'espère que contrairement à ce que certaines lois prévoient, les dispositions du projet de loi ne le fixeront pas à 3 p. 100, car ce n'est pas réaliste. Je sais que les tribunaux de l'Ontario se fondent sur le taux bancaire pour leurs calculs. C'est une mesure très utile et nous devons nous en féliciter.

M. Lewis: L'important, c'est que toutes les instances vont se dérouler devant un seul tribunal. Il ne pourra pas se produire que quelqu'un poursuive la Couronne devant la Cour fédérale et que la Couronne poursuive à son tour devant un tribunal provincial. Tout va se dérouler désormais devant le même tribunal avec plus d'efficacité et moins de longueur.

À l'article 9 du projet de loi, qui abroge les articles 36 à 38 de la Loi, on dit et je cite:

les règles de droit en matière d'intérêt avant jugement qui, dans une province, régissent les rapports entre particuliers s'appliquent à toute instance devant la Cour et dont le fait générateur est survenu dans cette province.

Cela signifie que ce sont les règles de droit provinciales concernant l'intérêt avant jugement qui prévaudront.

M. Atkinson (St. Catharines): Dans bien des cas, les préavis de poursuites seront abrogés. Pouvez-vous nous expliquer pourquoi?

M. Lewis: Je vais demander à M. Molot de répondre à cette question et d'expliquer pourquoi dans certains cas nous ne l'avons pas abrogé.

M. Henry L. Molot (avocat général principal, Section de consultation et de droit administratif, ministère de la Justice): À l'article 12, il est question de dommages causés à des biens fédéraux par la glace ou la neige. . . avant l'abrogation, et c'est la principale, il n'y avait pas de recours si le préavis n'avait pas été donné.

Désormais, l'exigence de préavis prévu à l'article 12 peut-être suspendu par l'intervention du tribunal. Il n'y a plus d'exception. Il faut un préavis de sept jours en cas de dommages à des biens fédéraux, mais si le requérant a des difficultés à respecter cette exigence, le tribunal peut l'en dispenser.

M. Atkinson: Il s'agit d'un avis qui doit être donné dans les sept jours qui suivent un accident, n'est-ce pas?

M. Molot: Oui. Cela est assez courant, vous le savez. Les lois municipales prévoient des dispositions sur la brièveté des délais essentiellement parce que dans une grande entreprise, on ne sait pas nécessairement quand les dommages ont été causés.

M. Atkinson: C'est pourquoi les avocats se munissent d'une assurance contre la négligence, n'est-ce pas?

[Text]

The Chairman: There being no further questions, I would say, Mr. Minister, you got off very . . . Chalk this up as a good afternoon for you. Thank you very much.

I would like to thank the Minister of Justice for his co-operation in appearing before the committee and all members for the questions and their contributions this afternoon. Thank you, Mr. Minister.

The meeting is adjourned.

[Translation]

Le président: Puisqu'il n'y a pas d'autres questions, je dirais, monsieur le ministre . . . On peut dire que l'après-midi a été doux pour vous. Merci beaucoup.

Je remercie le ministre de la Justice de sa coopération et tous les membres du Comité des questions qu'ils ont posées. Merci, monsieur le ministre.

La séance est levée.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Canadian Government Publishing Centre,
Supply and Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9

*En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*
Centre d'édition du gouvernement du Canada,
Approvisionnement et Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9

WITNESSES

From the Department of Justice:

Mary Dawson, Q.C., Associate Deputy Minister;
Henry L. Molot, Q.C., Senior General Counsel.

TÉMOINS

Du ministère de la Justice:

Mary Dawson, c.r., sous-ministre déléguée;
Henry L. Molot, c.r., avocat général principal.

HOUSE OF COMMONS

Issue No. 2

Tuesday, November 28, 1989

Chairman: Russell MacLellan

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule n° 2

Le mardi 28 novembre 1989

Président: Russell MacLellan

*Minutes of Proceedings and Evidence of the
Legislative Committee on*

BILL C-38

**An Act to amend the Federal Court Act,
the Crown Liability Act, the Supreme
Court Act and other Acts in consequence
thereof**

*Procès-verbaux et témoignages du Comité législatif
sur le*

PROJET DE LOI C-38

**Loi modifiant la Loi sur la Cour fédérale,
la Loi sur la responsabilité de l'État, la
Loi sur la Cour suprême et d'autres lois en
conséquence**

RESPECTING:

Order of Reference

CONCERNANT :

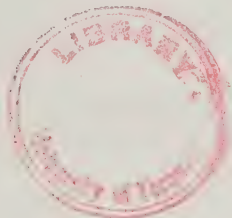
Ordre de renvoi

WITNESSES:

(See back cover)

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)



Second Session of the Thirty-fourth Parliament,
1989

Deuxième session de la trente-quatrième législature,
1989

LEGISLATIVE COMMITTEE ON BILL C-38

Chairman: Russell MacLellan

Members

Doug Fee
Al Horning
Peter Milliken
Rob Nicholson
George Rideout
Svend Robinson
Jacques Tétreault
Blaine Thacker—(8)

(Quorum 5)

G.A. Sandy Birch
Clerk of the Committee

Pursuant to Standing Order 114(3):

On Tuesday, November 28, 1989:

Peter Milliken replaced Ron MacDonald.

COMITÉ LÉGISLATIF SUR LE PROJET DE LOI C-38

Président: Russell MacLellan

Membres

Doug Fee
Al Horning
Peter Milliken
Rob Nicholson
George Rideout
Svend Robinson
Jacques Tétreault
Blaine Thacker—(8)

(Quorum 5)

Le greffier du Comité
G.A. Sandy Birch

Conformément à l'article 114(3) du Règlement:

Le mardi 28 novembre 1989:

Peter Milliken remplace Ron MacDonald.

MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, NOVEMBER 28, 1989

(3)

[Text]

The Legislative Committee on Bill C-38, An Act to amend the Federal Court Act, the Crown Liability Act, the Supreme Court Act and other Acts in consequence thereof, met at 4:00 o'clock p.m. this day, in room 371 West Block, the Chairman, Russell MacLellan, presiding.

Members of the Committee present: Doug Fee, Al Horning, Rob Nicholson, George Rideout, Svend Robinson, Jacques Tétreault and Blaine Thacker.

In attendance: From the Research Branch of the Library of Parliament: Jean-Daniel Bélanger, Research Officer.

Witnesses: From the Canadian Labour Congress: Emile Vallée, Executive Assistant to the President. *From the Public Service Alliance of Canada:* Jim MacEwen, Vice-President; J.C. Plamondon, Legislative Officer. *From the Confédération des Syndicats nationaux:* Roger Valois, Vice-President; Anne Pineau, Lawyer, Legal Services.

The Committee resumed consideration of its Order of Reference, dated Wednesday, November 1, 1989, concerning Bill C-38, An Act to amend the Federal Court Act, the Crown Liability Act, the Supreme Court Act and other Acts in consequence thereof. (*See Minutes of Proceedings and Evidence, Tuesday, November 7, 1989, Issue No. 1*).

Emile Vallée made an opening statement and answered questions.

Jim MacEwen made an opening statement and, with the other witness, answered questions.

Roger Valois and Anne Pineau both made opening statements and answered questions.

At 5:15 o'clock p.m., it was agreed,—That the Committee adjourn to the call of the Chair.

W.J. Farrell

*Clerk of the Committee***PROCÈS-VERBAL**

LE MARDI 28 NOVEMBRE 1989

(3)

[Traduction]

Le Comité législatif sur le projet de loi C-38, Loi modifiant la Loi sur la Cour fédérale, la Loi sur la responsabilité de l'État, la Loi sur la Cour suprême et d'autres lois en conséquence, se réunit aujourd'hui à 16 h, dans la pièce 371 de l'édifice l'Ouest, sous la présidence de Russell MacLellan (*président*).

Membres du Comité présents: Doug Fee, Al Horning, Rob Nicholson, George Rideout, Svend Robinson, Jacques Tétreault et Blaine Thacker.

Aussi présent: Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement: J. Daniel Bélanger, attaché de recherche.

Témoins: Du Congrès du travail du Canada: Emile Vallée, adjoint exécutif du président. *De l'Alliance de la Fonction publique du Canada:* Jim MacEwen, vice-président; J.C. Plamondon, agent législatif. *De la Confédération des syndicats nationaux:* Roger Valois, vice-président; Anne Pineau, avocate, Services juridiques.

Le Comité poursuit les travaux prévus à son ordre de renvoi en date du mercredi 1^{er} novembre 1989, soit l'étude du projet de loi C-38, Loi modifiant la Loi sur la Cour fédérale, la Loi sur la responsabilité de l'État, la Loi sur la Cour suprême et d'autres lois en conséquence (*voir les Procès-verbaux et témoignages du mardi 7 novembre 1989, fascicule n° 1*).

Emile Vallée fait un exposé et répond aux questions.

Jim MacEwen fait un exposé puis, avec l'autre témoin, répond aux questions.

Roger Valois et Anne Pineau font des exposés et répondent aux questions.

À 17 h 15, il est convenu,—Que le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

Le greffier du Comité

W. J. Farrell

EVIDENCE*[Recorded by Electronic Apparatus]**[Texte]*

Tuesday, November 28, 1989

• 1559

The Chairman: Ladies and gentlemen, I would like to open proceedings on Bill C-38.

• 1600

First of all, I would like to apologize for the delay. I realize that members of the committee and witnesses were not notified as to the change of time today. I realize waiting is not the most pleasant experience. Unfortunately, we had a change in our agenda because of the vote on second reading of Bill C-43, the abortion bill. The vote itself was held at 1 p.m., which necessitated delaying Question Period until 3 p.m. The practice has been not to hold committee hearings during Question Period.

I suggest that the three witnesses join us at the table and present their briefs. That would give the members of the committee more time to ask questions and a choice of which witness to address their questions to. Is that is agreeable? I can assure you, gentlemen, that we have lots of time. We will, members of the committee willing, be prepared to stay to accommodate the presentations of all the witnesses.

The three witnesses we have this afternoon are the Canadian Labour Congress, the Public Service Alliance of Canada, and la Confédération des syndicats nationaux.

Ladies and gentlemen, I welcome you this afternoon.

I would like to ask the three witnesses to present in succession their briefs, after which members of the committee will direct questions to the witnesses.

Mr. Émile Vallée (adjoint exécutif au président du Congrès du travail du Canada): Dans ma présentation, je traiterai uniquement du contrôle judiciaire des tribunaux administratifs dans le domaine des relations de travail.

At present, decisions or orders of administrative tribunals can be reviewed pursuant to subsection 28.(1) of the Federal Court Act only by the Federal Court of Appeal. Subsection 28.(1) sets out three possible grounds of judicial review: (a) failure to observe a principle of natural justice or exceeding or refusing to exercise jurisdiction; (b) error of law in making a decision; and (c) basing a decision or order on an erroneous finding of fact that was made in a perverse or capricious manner or without regard for the material before it. However, in the case of the Canada Labour Relations Board in particular, the Canada Labour Code specifically provides that decisions can be reviewed only under paragraph 28.(1)(a),

TÉMOIGNAGES*[Enregistrement électronique]**[Traduction]*

Le mardi 28 novembre 1989

Le président: Mesdames et messieurs, j'ouvre la séance, qui porte sur le projet de loi C-38.

J'aimerais d'abord m'excuser de vous avoir fait attendre. Je sais que les membres du Comité ainsi que nos témoins n'ont pas été avisés du changement d'horaire. Personne n'aime attendre évidemment. Malheureusement, il a fallu retarder cette réunion en raison du vote en deuxième lecture du projet de loi C-43, Loi concernant l'avortement. Le vote lui-même a eu lieu à 13h00, de sorte qu'il a fallu reporter la période des questions à 15h00. La coutume est de ne pas tenir de séances de Comité durant la période des questions.

J'invite nos trois témoins à prendre place à la table et à nous présenter leur mémoire. Les membres du Comité auront ainsi plus de temps pour poser des questions qu'ils pourront adresser à l'un ou l'autre d'entre eux. Cela vous convient-il? Nous avons beaucoup de temps à notre disposition. Si les membres du Comité sont d'accord, nous siégerons aussi longtemps qu'il le faudra pour entendre les témoins.

Nous accueillons cet après-midi les représentants du Congrès du travail du Canada, de l'Alliance de la Fonction publique du Canada et de la Confédération des syndicats nationaux.

Mesdames et messieurs, je vous souhaite la bienvenue cet après-midi.

Pourriez-vous nous présenter à tour de rôle vos mémoires, après quoi j'ouvrirai la période des questions.

Mr. Émile Vallée (Executive Assistant to the President of the Labour Congress of Canada): My presentation will deal only with judicial review of labour relations decisions made by administrative tribunals.

À l'heure actuelle, aux termes du paragraphe 28.(1) de la Loi sur la Cour fédérale, seule la Cour fédérale d'appel est maintenant habilitée à connaître les appels interjetés des décisions ou ordonnances rendues par les tribunaux administratifs. Le paragraphe 28.(1) énonce que des procédures peuvent être entamées pour les trois motifs suivants: a) l'office fédéral n'a pas observé un principe de justice naturelle ou a outrepassé sa compétence ou refusé de l'exercer; b) il a rendu une décision entachée d'une erreur de droit; et c) il a fondé sa décision ou son ordonnance sur une conclusion de fait erroné, tiré de façon abusive ou arbitraire ou sans tenir compte des éléments dont il dispose. Or, le Code canadien du travail

[Texte]

which is failure to observe natural justice for jurisdictional error.

[Traduction]

prévoit que les décisions du Conseil canadien des relations de travail ne peuvent faire l'objet d'un contrôle judiciaire qu'en vertu du motif donné à l'alinéa 28.(1)a), soit la nonobservation d'un principe de justice naturelle ou une erreur de compétence.

• 1605

Tribunals dealing with labour relations matters that are subject to review by the Federal Court of Appeal under subsection 28.(1) include not only the Canada Labour Relations Board but also the Public Service Staff Relations Board, the appeal board of the Public Service Commission, adjudicators under both the Public Service Staff Relations Act and subsection 61.(5) of the Canada Labour Code, which relates to unfair dismissals and the Canadian Human Rights Commission.

The members of the Federal Court of Appeal, when hearing judicial review applications under subsection 28.(1), sit in panels of three. Although initially interventionist, the court has, with some exceptions, adopted the hands-off approach in reviewing decisions of the Canada Labour Relations Board that has been mandated by the Supreme Court of Canada.

Under the proposed amendments, the Federal Court Trial Division would have exclusive jurisdiction to entertain applications for judicial review of decisions of labour relations tribunals within the federal jurisdiction, including the CLRB decisions. The Federal Court trial decision could be appealed without the necessity to obtain leave to the Federal Court of Appeal. In turn, if leave were granted, an appeal could be launched to the Supreme Court of Canada. However, for certain designated tribunals, as before, the Federal Court of Appeal, not the trial division, will continue to hear judicial review applications. The only such tribunals involved in labor relations matters, according to the proposed amendments, are the Pension Appeals Board and umpires under the Unemployment Insurance Act.

With respect to all other labour relations tribunals, including the Canada Labour Relations Board itself, applications for judicial review will be heard by single judges of the trial division with an appeal to the Federal Court of Appeal and then with leave to the Supreme Court of Canada.

Under the Ontario labour relations law, applications for judicial review of decisions of the Ontario Labour Relations Board must be brought before the divisional court, which sits in three member panels. While an appeal is available to the Ontario Court of Appeal, it can be brought only with leave of the court of appeal, and

Les tribunaux traitant de questions dans les relations de travail dont les décisions peuvent faire l'objet d'un contrôle judiciaire par la Cour fédérale d'appel en vertu du paragraphe 28.(1) comprennent non seulement le Conseil canadien des relations de travail, mais aussi la Commission des relations de travail dans la Fonction publique, les Comités d'appel de la Commission de la Fonction publique, les Conseils d'arbitrage constitués aux termes de la Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique et du paragraphe 61.(5) du Code canadien du travail, qui portent sur le congédiement injuste ainsi que la Commission canadienne des droits de la personne.

Trois juges de la Cour fédérale d'appel entendent les demandes de contrôle judiciaire présentées en vertu du paragraphe 28.(1). Contrairement à ce qu'elle avait fait au début, la Cour a adopté, à quelques exceptions près, une attitude non interventionniste en revoyant les décisions de la Commission canadienne des relations de travail comme le lui avait ordonné la Cour suprême du Canada.

En vertu des modifications proposées, la section de première instance de la Cour fédérale aurait désormais compétence pour entendre les demandes de contrôle judiciaire portant sur les décisions rendues par les tribunaux des relations de travail de compétence fédérale, y compris celles du CCRT. Il y aurait un droit d'appel automatique de ses décisions auprès de la Cour fédérale d'appel. Tout prononcé de cette Cour pourrait faire l'objet d'une demande d'autorisation d'appel devant la Cour suprême du Canada. Or, comme par le passé, les décisions de certains tribunaux continueraient d'être portées devant la Cour fédérale d'appel et non devant la section de première instance de la Cour fédérale. Les seuls tribunaux traitant de questions de relations de travail qui sont dans cette catégorie, selon les amendements proposés, sont la Commission d'appel des pensions et les juges-arbitres nommés en vertu de la Loi sur l'assurance-chômage.

Le contrôle judiciaire des décisions de tous les autres tribunaux des relations de travail, y compris du Conseil canadien des relations de travail, sera exercé par un seul juge de la section de première instance dont les décisions pourront faire l'objet d'un appel en Cour fédérale d'appel, et ensuite à la Cour suprême du Canada, si celle-ci autorise l'appel.

En Ontario, les demandes de contrôle judiciaire des décisions de la Commission des relations de travail de l'Ontario sont portées devant la Cour divisionnaire où siègent trois juges. Même si un appel peut être interjeté devant la Cour d'appel de l'Ontario, il faut d'abord obtenir l'autorisation de la Cour, ce qui n'est pas facile.

[Text]

leave is not easily obtained. By contrast, under the proposed amendments to the Federal Court Act, single judges of the Federal Court Trial Division will initially hear applications for judicial review, and it will not be necessary to obtain leave in order to appeal to the Federal Court of Appeal.

The grounds for review of decisions of the Canada Labour Relations Board are somewhat expanded to include not only jurisdictional error and failure to observe natural justice but also reliance on fraud or perjured evidence. With respect to other labour relations tribunals, the grounds of review are even further expanded beyond those already contained in subsection 21.(1) to include acting in any other way contrary to the law. In our view, the proposed amendments could have a significant adverse effect on the decision-making process of labour relations tribunals within federal jurisdiction.

As noted above, at the present time decisions of labour relations tribunals are reviewed by the Federal Court of Appeal, which sits in panels of three. If the proposed amendments are enacted, decisions of federal labour relations tribunals will be subject to review by single judges of the Federal Court Trial Division. This change will add a tier of review and result in increased cost and delays. In an oft repeated comment, former Justice Estey once remarked that labour relations delayed are labour relations denied.

In addition, because judges of the trial division have limited experience and expertise in dealing with labour relations matters, and they are not bound to follow each other's decisions, review by single judges of the trial division carries with it the potential risk that the Federal Court of Appeal's hands-off approach in reviewing decisions of the Canada Labour Relations Board and other labour relations tribunals will be undermined.

The added delays and likelihood of judicial intervention will be especially prejudicial in the case of the Canada Labour Relations Board, which frequently deals with certification applications and other representation proceedings.

• 1610

If certification orders are held up by an additional level of judicial review, the lapse of time may critically affect the ability of unions to organize and to bargain effectively. The situation will be further aggravated if single judges of the trial division grant stage pending review.

The addition of fraud or perjury as a ground for review is also of some concern, since it gives rise to the possibility that parties will seek to argue in challenging decisions of the CLRB that evidence given by witnesses was perjured, with the possibility that judges will be entitled to weigh and assess the evidence placed before the

[Translation]

En vertu des modifications proposées à la Loi sur la Cour fédérale, les demandes de contrôle judiciaire seront entendues par un juge de la section de première instance, et il ne sera pas nécessaire d'obtenir une autorisation pour être entendu par la Cour fédérale d'appel.

On a élargi les motifs justifiant un contrôle judiciaire des décisions du Conseil canadien des relations de travail. On pourra désormais invoquer non seulement une erreur de compétence et la non-observation de la justice naturelle, mais également une preuve frauduleuse ou un faux témoignage. Pour ce qui est des autres tribunaux des relations de travail, aux motifs figurant déjà au paragraphe 18.(1), on a ajouté le cas où l'office fédéral a agi de toute autre façon contraire à la loi. À notre avis, les modifications proposées risquent de compromettre la qualité des décisions rendues par les tribunaux de relations de travail de compétence fédérale.

Comme nous le soulignons plutôt, ce sont trois juges de la Cour fédérale d'appel qui entendent maintenant les demandes de contrôle judiciaire des tribunaux de relations de travail. Si les modifications proposées sont adoptées, ces décisions seront revues par un seul juge de la section de première instance de la Cour fédérale. Cela viendra ajouter un palier de contrôle et augmenter les frais et les retards afférents. Pour reprendre le mot célèbre du juge Estey, tout retard dans le domaine des relations de travail revient à compromettre le processus lui-même.

En outre, étant donné que les juges de la section de première instance ne sont pas très versés dans les questions de relations de travail, et qu'ils ne sont pas liés par les décisions déjà rendues dans ce domaine, on peut craindre qu'ils n'adoptent pas comme l'ont fait les juges de la Cour d'appel une attitude non-interventionniste en procédant au contrôle judiciaire des décisions rendues par le Conseil canadien des relations de travail et d'autres tribunaux des relations de travail.

Ces retards ainsi que l'intervention possible des juges, compromettront tout particulièrement l'efficacité du Conseil canadien des relations de travail dont les décisions portent fréquemment sur des demandes d'accréditation et d'autres questions touchant la représentation des travailleurs.

Si l'accréditation d'un syndicat est retardée en raison de l'ajout d'un palier judiciaire, cela empêchera peut-être celui-ci de s'organiser et d'entamer des négociations collectives efficaces. Ce sera pis si le juge de la section de première instance suspend l'ordonnance d'accréditation jusqu'à l'issue du contrôle judiciaire.

Nous craignons également que le fait d'inclure la preuve frauduleuse ou le parjure comme motif supplémentaire de contrôle judiciaire signifiera que des juges seront amenés à soupeser les preuves présentées devant le CCRT. À l'heure actuelle, la Cour fédérale d'appel n'a pas tendance à s'intéresser à ces questions

[Texte]

board. At the present time, the limited scope of review of the CLRB decisions by the Federal Court of Appeal generally discourages the court from involving itself in such evidentiary matters.

In order to remedy the deficiencies of the proposed amendment to the Federal Court Act we would recommend that the labour relations tribunals discussed, and especially the Canada Labour Relations Board, be included as designated tribunals under subsection 28(1) of the act.

This would have the effect of providing that decisions in labour relations matters continue to be reviewed only on the relatively limited grounds of jurisdictional error and breach of natural justice; ensuring that the expertise and experience necessary in labour relations matters continue to be applied by a panel composed of three judges rather than by a single judge; and avoiding the costs and delays which would result from adding an additional tier of review to judicial processes.

Furthermore, in light of the concern expressed above, relating to a challenge based on alleged fraud or perjured evidence, the grounds upon which decisions of the Canada Labour Relations Board can be reviewed should be restricted to jurisdictional error and breach of natural justice, as is the case under the present act.

Finally, with respect to labour relations tribunals other than the Canada Labour Relations Board, where the grounds of review, even at the present time, may be broader than is permitted in respect of decisions of the CLRB, the proposed amendment should not provide for any grounds for review other than those already set out in the existing act.

In this regard, the proposed amendments add, as a general ground of review, in addition to those specified above, "acting in any other way contrary to the law". In our view, adding this as a ground of review for decisions of labour relations tribunals creates a virtually unlimited as well as indefinite basis under which the courts can intervene in labour relations matters.

Basically, the message is that the present system of appeal generally works well and we are saying to you, leave it as is. If it is not broken, do not try to fix it. Thank you.

Le président: Merci, monsieur Vallée.

I would now like to call upon Mr. MacEwen, from the Public Service Alliance of Canada.

Mr. J. MacEwen (Vice-President, Public Service Alliance of Canada): Thank you, brother chairperson. On behalf of its 170,000 members, the Public Service Alliance of Canada welcomes this opportunity to appear before the legislative committee mandated to study Bill C-38.

As a union representing many employees of the federal government in its departments, agencies, and Crown corporations, the alliance routinely appears before quasi-

[Traduction]

étant donné la portée restreinte du contrôle judiciaire qu'elles exercent sur les décisions du CCRT.

Afin de remédier au problème que pose l'amendement proposé à la Loi sur la Cour fédérale, nous recommandons que les tribunaux des relations de travail déjà mentionnés, en particulier le Conseil canadien des relations de travail, figurent sur la liste des tribunaux énumérés au paragraphe 28(1) de la Loi.

Ainsi, les questions touchant les relations de travail ne continueraient de faire l'objet d'un contrôle judiciaire que s'il y a eu erreur de compétence ou non-observation de la justice naturelle. En outre, ce contrôle continuerait d'être exercé par trois juges au lieu d'un seul, et on éviterait les frais et les retards qui résulteraient de l'ajout d'un autre palier judiciaire.

Compte tenu des craintes que nous avons au sujet l'invocation de preuves frauduleuses ou de parjures pour demander le contrôle judiciaire, nous recommandons, dans le cas des décisions du Conseil canadien des relations de travail, de l'autoriser seulement s'il y a eu erreur de compétence ou non-observation de la justice naturelle comme le prévoit la loi actuelle.

Enfin, en ce qui concerne les décisions des tribunaux des relations de travail autres que le Conseil canadien des relations de travail, nous recommandons de ne pas élargir davantage les motifs de contrôle judiciaire qui sont déjà plus étendus que ceux qui s'appliquent aux décisions du CCRT.

À cet égard, le projet de loi ajoute aux motifs susmentionnés le cas où l'office fédéral «a agi de toute autre façon contraire à la loi». À notre avis, on donne ainsi aux tribunaux un pouvoir illimité d'intervention dans le domaine des relations de travail.

En conclusion, nous estimons que le régime d'appel actuel fonctionne bien, et qu'il n'y a pas de raison de le changer. Comme il n'y a pas de problème, pourquoi ne pas laisser les choses comme elles sont. Je vous remercie.

The Chairman: Thank you, Mr. Vallé.

J'invite maintenant M. MacEwen de l'Alliance de la fonction publique du Canada à faire sa déclaration.

M. J. MacEwen (vice-président, Alliance de la fonction publique du Canada): Je vous remercie, Monsieur le président. Au nom de ses 170,000 membres, l'Alliance de la fonction publique du Canada vous remercie de lui donner l'occasion de comparaître devant le Comité législatif chargé d'étudier le projet de loi C-38.

À titre de représentant d'un grand nombre d'employés des ministères et organismes fédéraux ainsi que des sociétés d'État, l'Alliance comparait régulièrement devant

[Text]

judicial boards and commissions established pursuant to the Public Service Employment Act, the Public Service Staff Relations Act, the Parliamentary Employment and Staff Relations Act, the Public Service Staff Relations Ordinance, and the Canada Labour Code.

In fact, it is not an exaggeration to say that the alliance is either a party or a representative of a party before these boards in the Public Service Commission on a daily basis. As a result, and since the decision of these boards and the commissions are reviewable by the Federal Court of Appeal, it is hardly surprising that the alliance has been before the Federal Court of Appeal nearly 400 times since the adoption of the present Court Act on June 1, 1971.

* 1615

By far the most frequent decisions that bring the alliance before the Federal Court of Appeal on a judicial review application are decisions of the adjudicators under section 92 of the Public Service Staff Relations Act and decisions of the Public Service Commission Appeals Board. However, since the Public Service Staff Relations Board and the Canadian Labour Relations Board issue decisions ranging from certification to unfair labour practice complaints, adjudication in appeal board decisions account for approximately only one half of the cases where the alliance is involved.

Our purpose, really, in recounting this history, is to impress upon committee members that our concern vis-à-vis the amendments proposed to the Federal Court Act in Bill C-38 are based on the extensive experience we have had with the court system. We are not motivated by a desire to maintain the status quo, but by a desire to ensure the system does not become more cumbersome and more expensive, and to a great extent much less responsive to the needs of both the boards and the commission and of the parties.

We note as well, by the way of introduction, that the amendment proposed in Bill C-38 appears to be based on a study conducted by the Law Reform Commission in 1977, and given that fully 12 years have passed since the study was prepared, we believe that the experience of the intervening years has proved some of the recommendations to be unwarranted. In our formal submission this point is covered in some detail, and given time restraints I will attempt to summarize our concerns.

Specifically our major concern with the amendments proposed in Bill C-38 relates to proposed section 18.1. By taking specific reference to boards and tribunals whose decisions may be subject of a direct reference to the court of appeal and by excluding from that list the Public Service Staff Relations Board, the Canadian Labour Relations and the Public Service Appeals Board, it appears that the government's intent is to make the

[Translation]

des conseils et des commissions quasi judiciaires créés en vertu de la Loi sur l'emploi dans la fonction publique, la Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique, Loi sur les relations de travail au Parlement, l'Ordonnance sur les relations de travail dans la Fonction publique et le Code canadien du travail.

En fait, nous n'exagérons pas en disant que l'Alliance comparait quotidiennement devant les comités de la Commission de la fonction publique, à titre de partie ou de représentante d'une partie. Étant donné que les décisions de ces comités et de la Commission elle-même peuvent faire l'objet d'un contrôle judiciaire par la Cour fédérale d'appel, il n'est donc pas surprenant que l'Alliance ait comparu près de 400 fois devant la Cour depuis l'adoption de la loi actuelle, le 1^{er} juin 1971.

La majorité des demandes de contrôle judiciaires présentées par l'alliance à la Cour fédérale d'appel porte sur les décisions rendues par les juges-arbitres aux termes de l'article 92 de la Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique et les décisions des comités d'appel de la Commission de la fonction publique. Or, puisque la Commission des relations de travail dans la Fonction publique et le Conseil canadien des relations de travail rendent des décisions sur des sujets allant de l'accréditation aux mauvaises pratiques de travail, les décisions des comités d'appel ne sont en cause que dans la moitié des affaires auxquelles l'Alliance est partie.

Si nous faisons cet historique, c'est pour faire ressortir que notre longue expérience du système judiciaire explique nos réserves au sujet des modifications proposées à la Loi sur la Cour fédérale. Notre objectif n'est pas d'assurer le maintien du statu quo, mais plutôt de veiller à ce que le système ne devienne pas complexe et coûteux à tel point qu'il ne réponde moins bien aux besoins des comités d'appel, de la Commission et des parties visées.

Il semblerait de prime abord que les modifications proposées dans le projet de loi C-38 se fondent sur une étude de la Commission de réforme du droit faite en 1977. Étant donné que douze années se sont écoulées, certaines de ces recommandations sont devenues inutiles. On trouvera plus de détails à ce sujet dans notre mémoire, et compte tenu du peu de temps que nous avons, j'essaierai de résumer nos préoccupations à cet égard.

Nous avons des réserves notamment au sujet de la modification visant le paragraphe 28(1). En excluant la Commission des relations de travail dans la Fonction publique, le Conseil canadien des relations de travail et les comités d'appel de la Fonction publique de la liste des tribunaux dont les décisions peuvent être portées directement devant la Cour d'appel, le gouvernement vise apparemment à accorder la compétence à la section de

[Texte]

decision of these boards the subject of review in the trial division of the Federal Court. In our opinion that will negatively affect the PSAC in three substantive ways.

First of all, the proposed amendment will add on another unnecessary level to the full judicial review process, thereby adding a substantial element of time to the review process itself and doubling the cost of the parties who wish a question of law, jurisdiction or natural justice resolved.

Secondly, in the intervening years since 1971 the justices serving at the Federal Court of Appeal level have developed a great degree of expertise and understanding in matters relating to labour relations at the federal and Canadian level of the staffing process and merit principle. All parties have benefited from that expertise in the past.

In a very real sense the alliance believes that such expertise is being put out of our reach because of the proposed amendment. We feel that our will to seek justice for our members and ourselves should be a question of the importance of the issue to be resolved and the merit of the case to be debated, and should not be in any way a question of economic or financial or temporal considerations.

Thirdly, the proposed amendment that we are concerned with has doubtful rational basis. The idea of having the decision of a board that supposedly has some insight into the subject-matter it deals with reviewed by a judge sitting alone, and who, this is to say with all due respect to the judiciary, does not have the same degree of insight, is unjustifiable.

We therefore propose that proposed section 18.1 be further amended to include the Public Service Staff Relations Board, Canada Labour Board and the Public Service Commission. If this proposed amendment is not agreed to by the government, the additional step in the judicial process will impose on federal government and Crown corporation employees a judicial system that we submit is cumbersome, costly, less effective and less efficient than the existing system.

Before concluding I would like to address one further problem we believe will be created should the government's proposed amendments to the Federal Court Act be adopted in their present form. Specifically we note that proposed subsection 18.1(4) will expand the scope of judicial review somewhat by the addition of paragraph (f), which reads as follows:

acted in any other way that was contrary to law.

With regard to this proposed paragraph the alliance is concerned that the judiciary might find sufficient authority to substitute an opinion to that of the Board of Commission when dealing with findings of fact. In this regard we submit that it is unfair and unreasonable to think that a judicial board could overturn a finding of fact on the basis of a review of a partial record of the proceedings.

Thank you very much, Mr. Chairman.

[Traduction]

première instance de la Cour fédérale. Nous estimons que cela nuira à l'Alliance de trois façons.

Premièrement, la modification proposée ne fera qu'ajouter un palier au processus de contrôle judiciaire, et par conséquent, retardera le processus lui-même tout en doublant les frais des parties allégeant une erreur de droit ou de compétence ou le non-respect de la justice naturelle.

Deuxièmement, depuis 1971, les juges siégeant à la Cour d'appel de la Cour fédérale ont acquis une grande compétence à l'échelle fédérale et nationale en matière de relations de travail et en ce qui a trait au processus de dotation et au principe du mérite. Cette compétence a jusqu'ici profité à toutes les parties.

L'Alliance craint réellement que l'amendement proposé vienne modifier la situation. Nous estimons que la décision de demander un contrôle judiciaire sur une décision lésant nos membres et nous-mêmes devrait dépendre de l'importance de la cause elle-même et de ses mérites plutôt que de considérations économiques, financières ou temporelles.

Troisièmement, la modification proposée nous préoccupe parce que son fondement est discutable. Comment peut-on défendre l'assujettissement des décisions rendues par un tribunal chevronné en matière de relations de travail au contrôle judiciaire d'un seul juge qui, malgré tout le respect que nous avons pour l'appareil judiciaire, n'est pas aussi versé dans le sujet?

Nous proposons donc d'amender l'article 18.1 et que figurent, dans la liste des tribunaux énumérés, la Commission des relations de travail dans la Fonction publique, le Conseil canadien des relations de travail et la Commission de la Fonction publique. Si le gouvernement s'y oppose, l'ajout d'un palier supplémentaire au processus judiciaire imposera aux fonctionnaires et aux employés de société d'État un système plus complexe, plus coûteux et moins efficace que le système actuel.

Avant de terminer, j'aimerais vous parler d'un autre problème qui se posera si les modifications proposées par le gouvernement à la Loi sur la Cour fédéral d'appel sont adoptés sans amendement. L'alinéa 18.1(4)f) qui élargit la portée du contrôle judiciaire se lit comme suit:

«a agi de tout autre façon contraire à la loi».

À ce sujet, l'Alliance craint que le juge chargé d'instruire l'affaire se serve de cet alinéa pour contredire les conclusions de faits du Conseil ou de la Commission. Nous estimons qu'il est injuste et illogique qu'un juge puisse infirmer une conclusion de faits en se fondant sur un compte rendu fragmentaire des procédures.

Je vous remercie, monsieur le président.

[Text]

[Translation]

• 1620

The Chairman: Thank you very much, Mr. MacEwen.

Je donne maintenant la parole à M. Valois de la Confédération des syndicats nationaux.

M. Roger Valois (vice-président de la Confédération des syndicats nationaux): Monsieur le président, lorsque des textes anglais seront cités, je vais demander à M^{me} Pineau de vous en donner les grandes lignes pour préserver les oreilles de ceux qui m'écoutent.

La CSN est heureuse de pouvoir vous soumettre cette présentation relativement au projet de loi C-38. Nous limiterons nos commentaires aux dispositions affectant le Conseil canadien des relations de travail. En effet, les modifications proposées à ce chapitre risquent d'affecter grandement le domaine des relations de travail fédérales et ne sont pas sans nous inquiéter.

Certes, il était impératif de modifier les articles 28 et 18 de la Loi sur la Cour fédérale, articles qui, depuis le début, ont donné lieu à d'interminables débats juridiques comme le soulignent les auteurs Pépin et Ouellette. Je les cite:

On conviendra sans doute aisément que l'état du droit relatif à l'identification du genre de décision soumis à l'article 28 peut être la source d'importantes difficultés pour les justiciables. Une décision administrative implicitement assujettie, en vertu de la *common law*, aux règles de la justice nationale peut faire l'objet d'une annulation, sous l'article 28, par trois juges de la Cour d'appel; cette décision est en effet soumise à un processus quasi judiciaire. Seule la Cour d'appel a juridiction pour l'annuler. Par contre, une décision administrative implicitement assujettie, en vertu de la *common law*, au *duty to act fairly* ne peut faire l'objet d'un tel recours; seul un juge de la Division de première instance possède la compétence de saisir d'un recours contre cette décision. Or, le *duty to act fairly* n'est qu'un sous-produit de la justice nationale... Parler du premier, c'est évoquer le deuxième!

Encore tout récemment, la juge L'Heureux-Dubé de la Cour suprême rappelait, dans une affaire de la Société Radio-Canada, la difficulté que comporte l'article 28. Vous avez la citation dans le mémoire qui vous est présenté.

Dans cette cause datant d'octobre dernier, il est remarquable de constater que la Cour suprême s'est finalement divisée sur la qualification des pouvoirs exercés par la Commission canadienne des droits lorsqu'elle statue sur la recevabilité d'une plainte, quatre juges estimant qu'une telle décision n'était pas soumise à un processus judiciaire ou quasi judiciaire et donc exclue de l'article 28, les deux autres juges étant d'un avis contraire.

Il semble donc que, près de 20 ans plus tard, tout n'ait pas encore été dit sur le sujet. Dans cette mesure et pour s'assurer que le justiciable ne fasse plus les frais de tels

Le président: Merci beaucoup, monsieur MacEwen.

I will now give the floor to Mr. Valois of the Confederation of National Trade Unions.

Mr. Roger Valois (Vice-President, Confederation of National Trade Unions): Mr. Chairman, when we refer to texts quoted in English, I will ask Ms Pineau to summarize them because her English is better than mine.

The CNTU is pleased to have an opportunity to present this brief on Bill C-38. We will restrict our remarks to the provisions that affect the Canada Labour Relations Board. The amendments proposed in this regard could have a major impact on federal labour relations and do concern us.

There is no doubt that sections 28 and 18 of the Federal Court Act had to be amended, because from the very beginning they have led to endless legal debates, as Pépin and Ouellet point out. They say, and I quote:

It is doubtless readily agreed that the state of the law as regards the determination of the type of decision subject to section 28 may be the source of serious difficulties for the parties involved in court cases. An administrative decision that is implicitly subject, under common law, to the rules of natural justice may be set aside, according to section 28, by three judges of the Court of Appeal. The decision is effectively subjected to a quasi-judicial process. Only the Court of Appeal has the jurisdiction to set it aside. However, an administrative decision that is implicitly subject, under common law, to the duty to act fairly cannot have such a remedy applied to it. Only a trial division judge has jurisdiction to deal with a remedy against the decision. And since the duty to act fairly is merely a by-product of natural justice... The first concept necessarily implies the second!

Very recently as well, Madam Justice Heures-Dubé of the Supreme Court, in a case involving the Canadian Broadcasting Corporation, pointed out the problems posed by section 28. The quotation from her judgment appears in our brief.

In this case, from last October, it is important to note that the Supreme Court was finely divided as to the powers of the Canadian Human Rights Commission when it rules whether or not a complaint is in order. Four judges held that such a decision was not subject to a judicial or quasi-judicial process and therefore did not come under section 28, while the two other judges were of the opposite view.

After 20 years, it therefore seems that the subject has not yet been exhausted. To this extent, and to ensure that the parties involved in the case no longer have to pay for

[Texte]

débats, nous ne pouvons qu'être sympathiques à la réforme proposée, à une réserve près toutefois, une réserve fondamentale: le Conseil canadien des relations de travail.

Le projet de loi C-38 limite l'accès direct à la Cour d'appel fédérale à un certain nombre de tribunaux bien identifiés. Nous ignorons comment se sont faites les mises en nomination lors de l'élaboration du projet de loi, mais il nous apparaît qu'il y a un grand oubli, pour ne pas dire un grand exclu: le Conseil canadien des relations de travail, le CCRT. Nous identifions les lauréats de la réforme dans notre mémoire.

Nous nous étonnons grandement que le CCRT ne figure pas à cette liste puisqu'il est l'un des rares organismes fédéraux à déjà bénéficier d'un tel régime. Cela est autant plus inusité que le traitement particulier qui le caractérise actuellement n'est pas le fruit du hasard, mais celui d'une réforme intervenue en 1978 en matière de relations de travail. Cette réforme visait des objectifs très précis: réduire les délais et limiter l'intervention judiciaire dans les décisions du Conseil. James E. Dorsey l'explique de la façon suivante.

Maître Anne Pineau (avocate au Service juridique de la Confédération des syndicats nationaux): En gros, James E. Dorsey explique que la Division de première instance, malgré les modifications intervenues en 1973, a continué de considérer qu'elle avait juridiction, à tout le moins dans la mesure où une question de juridiction était posée. Devant les délais qu'entraînait cette position de la Cour de première instance, on a demandé des amendements. On signale la position qu'avait alors adoptée le Congrès du travail du Canada, qui disait que le Conseil avait les pouvoirs nécessaires et la confiance du mouvement ouvrier; quand on lui permet de faire son travail, il le fait au bénéfice de tout le monde. On demandait que la cour cesse d'intervenir dans le travail du Conseil.

• 1625

Donc, quand le ministère du Travail a introduit ces amendements, c'était pour résoudre ces problèmes-là. Il y avait deux aspects à cette réforme: indiquer clairement et exclure clairement la juridiction de la Division de première instance sur les décisions du Conseil, et faire en sorte que le contrôle relève uniquement de la Cour d'appel fédérale, et seulement pour les motifs énumérés à l'alinéa 28(1)a) de la loi. Ces amendements ont entraîné une diminution immédiate des recours, par les parties, au contrôle judiciaire, partout sauf au Québec pendant les premières années; par la suite, il y a eu une réduction universelle.

M. Valois: De notre côté, nous ne voyons absolument aucune raison de remettre en cause les acquis de 1978. Il ne fait aucun doute que retourner en arrière signifierait renouer avec les mêmes problèmes, voire même de plus grands. En effet, c'est dans les années 80, en droit québécois du moins, que les relations de travail ont connu un phénomène marqué de judiciarisation. Si le Conseil a pu échapper à cette vague, c'est, nous en sommes

[Traduction]

debates of this sort, we certainly support the proposed reform, with one fundamental exception: namely, the Canada Labour Relations Board.

Bill C-38 limits direct access to the federal Court of Appeal to a number of tribunals. We do not know how the tribunals were nominated for inclusion in the list when the bill was being drafted, but we think that there has been a major omission: the Canada Labour Relations Board, the CLRB. Our brief lists the tribunals that are the winners under the bill.

We are truly astonished that the CLRB is not on this list, because it is one of the few federal agencies that already enjoys the benefits of a regime of this sort. This is particularly unusual in that the special treatment it enjoys at the moment did not happen by chance, but as a result of a reform introduced in the area of labour relations in 1978. The reform had a number of very specific objectives: to reduce delays and restrict judicial intervention in board decisions. James E. Dorsey explained the situation.

Ms Anne Pineau (Counsel, Legal Services, Confederation of National Trade Unions): Basically, James E. Dorsey explains that despite the amendments introduced in 1973, the Trial Division continued to think that it had jurisdiction, at least to the extent there was a question of jurisdiction. Because of the delays that this position by the Trial Court led to, amendments were requested. In our brief, we mention the position taken at the time by the Canadian Labour Congress, which said that the Board had the necessary powers and the confidence of the labour movement, and that when it was allowed to do its work, it did so for the benefit of everyone. The congress asked that the court stop interfering in the work of the Board.

Therefore, the Department of Labour introduced the amendment specifically to solve these problems. There were two aspects of the reform: to clearly indicate and exclude the jurisdiction of the Trial Division from supervising the Board's decisions, and to insure that the Federal Court of Appeal would be able to review decisions only on the grounds listed in paragraph 28(1)(a) of the Act. These amendments immediately resulted in a decrease in applications for judicial review, in all provinces except Quebec initially. Subsequently, there was a universal reduction.

Mr. Valois: For our part, we see absolutely no reason for changing the 1978 reforms. There is no doubt that if we were to go back to the situation that existed formerly, we would find ourselves faced with the same problems, except that they could now be even more serious. In the 1980's, in Quebec law at least, there was a pronounced trend toward judicial review in the field of labour relations. We are convinced that the reason the Board was

[Text]

convaincus, grâce à la réforme de 1978. Or, en assujettissant le Conseil à un palier additionnel de décision, en modifiant la nature du contrôle et en affaiblissant la clause privative du Conseil, le projet de loi C-38 pourrait provoquer des effets désastreux.

On ne saurait ignorer que le rétablissement du pouvoir de contrôle de la Division de première instance entraînera de longs délais. Les chances que les parties perdantes se satisfassent d'un jugement de premier palier nous semblent fort minces. En effet, il importe de rappeler que les décisions du Conseil sont le fait de trois individus, de trois décideurs, experts dans leur domaine. De son côté, le juge de première instance qui se verrait confier la tâche de surveillance du Conseil siègerait seul.

D'autre part, et justement à cause des amendements de 1978, la Cour de première instance n'a pas développé d'expertise particulière en matière de relations de travail. C'est la Cour d'appel qui possède actuellement cette expertise, et toute partie convaincue de son bon droit finira nécessairement par s'y adresser. Les parties se retrouveront donc de toute façon en Cour d'appel. Cela prendra simplement plus de temps.

Certains y trouveront d'ailleurs leur compte: ceux pour qui les délais constituent une arme intéressante. Bloquer l'accréditation d'un syndicat pendant trois ou quatre ans peut très souvent constituer un moyen commode de s'en débarrasser. L'utilisation du pouvoir de surveillance à des fins dilatoires est un mal bien réel. À titre d'illustration, on n'a qu'à citer ce passage de l'arrêt *Northern Telecom* de la Cour suprême où le juge Dickson constatait:

Le litige dure depuis le 22 avril 1974 (nous sommes en 1980), date à laquelle le syndicat a présenté au Conseil une demande d'accréditation pour l'unité de négociation en question. Renvoyer le dossier au Conseil pour une nouvelle audition nous remettrait au point de départ. Plus de cinq ans se sont écoulés. Cela entraînerait un grave préjudice pour les employés qui demandent l'accréditation et récompenserait l'employeur pour les moyens équivoques et, si j'ose dire, douteux qu'il a employés.

De son côté, le juge Vallerand de la Cour d'appel du Québec notait en 1984:

L'arbitrage des griefs est un moyen qu'on a inventé pour régler rapidement les conflits quotidiens qui surviennent à l'intérieur des conventions collectives. On a en revanche parfois motif de croire que l'évocation est, elle, un moyen inventé pour faire tout juste le contraire; le recours est en effet fréquemment marqué à l'enseigne de la guérilla d'usure plutôt qu'à celle de la justice.

Cette remarque s'appliquait, bien sûr, à l'arbitrage de griefs, mais elle vaut tout autant pour le domaine plus vaste des relations de travail. Les délais y sont une question névralgique, et assujettir le Conseil à un palier additionnel de contrôle, c'est, en augmentant les délais, fournir des armes à la «guérilla judiciaire».

[Translation]

able to resist this trend was the reforms introduced in 1978. Thus, by subjecting the Board to an additional review tier, by changing the nature of the review process and by weakening the Board's privative clause, Bill C-38 could lead to disastrous results.

We cannot ignore the fact that reestablishing the Trial Division's review power would lead to long delays. The chances that the losing party will be satisfied with a decision at the trial level seem very remote to us. We should in fact point out here that Board decisions are made by a panel of three, all of whom are experts in their field. The trial judge responsible for reviewing the board's decision would be sitting alone.

In addition, and specifically because of the 1978 amendments, the trial court has not developed any expertise in the area of labour relations. Expertise in this field at the moment lies with the Court of Appeal, and any party convinced of having a right will eventually turn to the Court of Appeal. In other words, the parties will find themselves in the Court of Appeal in any case. With the new provisions, it will simply take longer.

This will in fact suit some, and namely those who find the delays a useful weapon. Blocking the certification of a union for three or four years can often be a handy way of getting rid of it. Using the review process to slow things down is a very real problem. This point is clearly illustrated in this excerpt from the Supreme Court decision in the *Northern Telecom* case. Mr. Justice Dickson noted the following:

The union applied on April 22, 1974 [the decision was written in 1980] to the Board for certification of the bargaining unit which is the subject matter of these proceedings. To refer the whole affair back to the Board for a re-hearing would start the matter all over again. Over five years have passed. It would work a grave injustice on the employees seeking certification and would reward the employer for the equivocal, and if I may say so, questionable tactics which he saw fit to adopt.

Mr. Justice Vallerand of the Quebec Court of Appeal said in 1984:

Grievance adjudication is a way invented to resolve day-to-day disputes regarding collective agreements. On the other hand, there are sometimes grounds for thinking that removal of a case to a higher court was invented to achieve just the opposite. It often seems to be done more to wear the parties out than to seek justice.

While this comment referred to grievance adjudication it applies equally to the much broader field of labour relations. Delays are a key issue in this field and, subjecting the Board to an additional review tier merely contributes to the judicial guerrilla warfare designed to wear the parties down.

[Texte]

À cela il faut ajouter au pouvoir de sursis que possède la Cour le fait que l'appel existe de plein droit pour imaginer la paralysie que pourrait entraîner l'ajout d'une instance décisionnelle. De notre côté, une vérification sommaire de nos dossiers nous révèle qu'actuellement, à un seul palier, il faut compter d'un à deux ans pour obtenir une décision finale de la Cour d'appel. Et c'est sans compter une intervention toujours possible de la Cour suprême.

Il ne faut pas non plus négliger le fait que le Conseil peut aussi être appelé à réviser ses propres décisions, ce qui ajoute encore, en quelque sorte, un palier. Inutile de dire que l'escalier commence à être long.

Mais il y a plus. Le rétablissement de la juridiction de première instance signifie plus que l'ajout d'un palier. Il modifie aussi la nature du recours. Ainsi, le recours de l'article 28 actuel n'est ouvert que dans le cas où la décision de l'organisme est finale:

* 1630

Par ailleurs, ne relèvent de ce recours [art. 28], en principe, que les décisions finales qui règlent une affaire, qui épuisent la compétence de l'autorité administrative concernée, mais non les actes, opérations ou décisions qui conduisent au prononcé de ces décisions finales; tous ces actes prédecisionnels peuvent toutefois, s'il y a lieu, constituer des motifs d'annulation lors d'un éventuel recours en annulation d'une décision finale.

Or, l'article 18 n'offre nullement cette garantie. Au contraire, le recours en prohibition qu'il met à la disposition des intéressés s'exerce, par définition, avant qu'une décision finale ne soit rendue. L'un des objectifs de la réforme de 1978 était justement de mettre un terme à cela.

Sauf peut-être en matière constitutionnelle l'objectif semble avoir été atteint dès 1979 dans l'arrêt CJMS:

Il est évident que l'article nouveau [22 du Code canadien] qui s'applique en l'espèce confère au Conseil des pouvoirs plus étendus, attendu qu'il limite l'examen des décisions du Conseil aux cas prévus à l'alinéa 28(1)a) de la Loi sur la Cour fédérale, à l'exclusion des cas visés aux alinéas de cet article et qu'il interdit par surcroît et entre autres, le recours au bref de prohibition contre le Conseil pour quelque cause que ce soit, dont la contestation de sa compétence.

La possibilité de recourir au pouvoir de contrôle avant même qu'une décision finale n'ait été rendue risque d'entraîner des procédures multiples de révision qui allongeront encore les délais.

Les amendements de 1978 ont doté le Conseil d'une clause privative unique. Les auteurs Pépin et Ouellette notent:

(...) le Parlement a inséré en 1978, dans le Code canadien du travail, une très forte clause privative

[Traduction]

We need only remember that the Court has the power to grant stay of proceedings and the fact that the appeal rightfully exists to imagine how things could be slowed down if an extra tier were added. On checking our files, we found that at the present time, with a single tier, it takes one or two years to get a final decision from the Court of Appeal. And this does not take into account the fact that the Supreme Court could intervene at any time.

We must also not forget that the Board may also be asked to review its own decisions, and this constitutes a sort of extra layer as well. Needless to say, the process begins to get rather long.

But that is not all. Reintroducing the jurisdiction of the Trial Division means more than the addition of one tier. It also changes the nature of the remedy. The remedy provided for in section 28 at the moment is available only in cases where the agency's decision is final:

Moreover, the recourse provided for in section 28 theoretically applies only to final decisions that settle a case, that exhaust the jurisdiction of the administrative authority in question, but not to the proceedings, operations or decisions that lead to the final decision. However, all the proceedings leading to a decision may, where appropriate, be grounds for setting the decision aside if there is an application for leave to do so.

But that is in no way guaranteed in section 18. In fact, the writ of prohibition it offers to interested parties is by definition used before a final decision is made. One of the objectives of the 1978 reform was to end this practice.

Except perhaps in constitutional matters, the objective was apparently achieved in 1979 with the CJMS decision:

It is clear that the new section [the current section 22 of the Canada Labour Code] that applies here gives the Board broader powers, given that it limits the review of Board decisions to those cases specified in paragraph 28(1)(a) of the Federal Court Act, with the exception of cases referred to in the other paragraphs of this section, and since it also forbids, among other things, the use of a writ of prohibition against the board for any reason, including challenges of its jurisdiction.

The ability to use the review power even before a final decision has been made could lead to a host of review procedures that would further increase the delays.

The 1978 amendments gave the Board a unique privative clause. Legal authors Pépin and Ouellet point out:

(...) in 1978, Parliament inserted in the Canada Labour Code a very strong privative clause that limited

[Text]

restreignant le pouvoir de surveillance de la Cour fédérale au seul recours en annulation sous l'article 28, et seulement dans les circonstances prévues à l'alinéa a) du paragraphe 1 dudit article.

La Cour a respecté cette clause privative d'un libellé exceptionnellement précis.

Dussault et Borgeat, de leur côté signalent:

Cette forte clause privative, unique en son genre depuis l'entrée en vigueur de la Loi de la Cour fédérale, donne aux décisions du Conseil canadien des relations de travail une immunité importante par rapport au contrôle judiciaire.

Depuis 1978, donc, le pouvoir de contrôle se limite aux cas où le Conseil:

n'a pas observé un principe de justice naturelle ou a de quelque manière outrepassé sa compétence ou refusé de l'exercer.

Avec les amendements proposés, le pouvoir de surveillance s'étendrait aux cas où le Conseil:

a) a agi sans compétence, outrepassé celle-ci ou refusé de l'exercer;

b) n'a pas observé un principe de justice naturelle ou d'équité procédurale ou toute autre procédure qu'il était légalement tenu de respecter;

c) a agi ou omis d'agir en raison d'une preuve frauduleuse ou de faux témoignages;

En ce qui concerne le point b), il nous apparaît dangereux d'étendre le contrôle judiciaire au non respect de toute procédure, quelle qu'elle soit. Le non respect d'une procédure accessoire pourrait n'avoir aucun impact sur la décision finale et constituer quand même un motif de nullité. Ce résultat semble excessif. Tout vice de procédure ne justifie pas l'intervention judiciaire. Le législateur québécois a consacré ce principe à l'article 846(3) du Code de procédure civile où le recours extraordinaire de l'évocation n'est ouvert, que:

Lorsque la procédure suivie est entachée de quelque irrégularité grave et qu'il y a lieu de croire que justice ne pourra être rendue.

Sans doute a-t-on voulu pallier à ce danger en introduisant l'article 18.1(5) qui stipule:

(5) La section de première instance peut rejeter toute demande de contrôle judiciaire fondée uniquement sur un vice de forme si elle estime qu'en l'occurrence le vice n'entraîne aucun dommage important ni déni de justice et, le cas échéant, valider la décision ou l'ordonnance entachée du vice et donner effet à celle-ci selon les modalités de temps et autres qu'elle estime indiquées.

Ce texte ne nous paraît pas suffisant. On y traite de «vice de forme» plutôt que de procédure. En outre, on ne

[Translation]

the Federal Court's review power to applications to set decisions aside as provided in section 28, and only in the circumstances specified in paragraph (a) of subsection 1.

The Court has complied with this privative clause, whose wording is unusually specific.

For their part, authors Dusseault and Borgeat say:

This strong privative clause, which is the only one of its kind introduced since the coming into effect of the Federal Court Act, gives the CLRB's decisions important immunity with respect to judicial review.

Therefore, since 1978, the power to review is restricted to those cases in which the Board:

failed to observe a principle of natural justice or otherwise acted beyond or refused to exercise its jurisdiction.

Under the proposed amendment, the review power would extend to include cases in which the board:

a) acted without jurisdiction, acted beyond its jurisdiction or refused to exercise its jurisdiction;

b) failed to observe a principle of natural justice, procedural fairness or other procedure that it was required by law to observe;

e) acted, or failed to act, by reason of fraud or perjured evidence;

With respect to point b), we think it would be dangerous to extend judicial review to a failure to observe any procedure, regardless what it may be. Failure to observe a procedure of secondary importance could have no impact on the final decision and yet be used as a ground of review. This seems excessive. Not all defects in form or technical irregularities justify judicial intervention. Quebec's legislation embodies this principle in section 846(3) of the Code of Civil Procedure, where the extraordinary remedy of the removal of a case to a higher court is available only:

When the proceedings are affected by some gross irregularity, and there is reason to believe that justice has not been, or will not be done.

Doubtless Parliament must wish to correct this danger by introducing clause 18.1(5) which provides:

(5) Where the sole ground for relief established on an application for judicial review is a defect in form or a technical irregularity, the Trial Division may a) refuse the relief if it finds that no substantial wrong or miscarriage of justice has occurred; and b) in the case of a defect in form or technical irregularity in a decision order, make an order validating the decision or order, to have effect from such time and on such terms as it considers appropriate.

In our opinion, this provision is not adequate. It refers to a defect in form or a technical irregularity, rather than

[Texte]

précise pas que cet alinéa s'appliquerait malgré l'alinéa (4)b).

En fait, bien que nous soyions conscients qu'un vice de procédure grave doit pouvoir être sanctionné, il nous paraît qu'un tel vice constituera soit un excès de compétence soit une violation de la justice naturelle. Ces deux motifs paraissent suffisamment englobants et sont déjà prévus spécifiquement.

Quant à l'alinéa e), il apparaît tout à fait singulier d'y assujettir le Conseil. Celui-ci possède en effet le pouvoir de réviser ses propres décisions. À cet effet, il peut même entendre la cause à nouveau. Qui, mieux que lui, est en mesure, d'évaluer l'impact d'une preuve frauduleuse sur sa décision initiale. Il est impensable qu'une partie aille, dans un tel cas, chercher secours devant les tribunaux judiciaires. D'ailleurs, que pourrait faire la Cour fédérale? Se substituer au Conseil et rendre la décision que la Cour croit que le Conseil aurait rendue s'il avait connu la fraude? Cela est inadmissible.

• 1635

Il est largement reconnu que le pouvoir judiciaire n'a pas pour mission de se substituer à celui des tribunaux spécialisés. Le juge La Forest, dans un arrêt récent de la Cour suprême, rappelait:

La politique en matière de relations de travail est une question qui relève du tribunal spécialisé (...). À mon avis, en substituant sa perception des conséquences de la décision de la Commission, la Cour d'appel a excédé ses fonctions.

Le pouvoir de surveillance vise donc à contrôler les décisions, non à les rendre. Devant une preuve frauduleuse, la seule possibilité pour la Cour fédérale devrait donc être le renvoi du dossier au Conseil pour qu'il en dispose en tenant compte de cet élément.

Or, c'est exactement ce que permet l'article 18 du Code canadien du travail. Nous nous opposons donc formellement à cet amendement.

Ceci nous amène d'ailleurs à traiter d'un autre impact possible du projet de loi sur le Conseil. On sait que l'article 28 actuel laisse peu de pouvoirs à la Cour d'appel. L'article 52d) stipule:

52. La Cour d'appel peut:

d) dans le cas d'une demande de révision et d'annulation d'une décision d'un office fédéral, soit rejeter la demande, soit infirmer la décision, soit infirmer la décision et renvoyer l'affaire à l'office pour jugement conformément aux instructions qu'elle estime appropriées.

Cet article serait abrogé par le projet de loi et remplacé par l'article 18.1(3) qui énonce:

18.1(3) Sur présentation d'une demande de contrôle judiciaire, la section de première instance peut:

[Traduction]

to a procedural irregularity. Moreover, the text does not specify that this paragraph would not apply in spite of section 18(4)(b).

Although we realize that there must be some penalty for a serious procedural defect, we think that such a defect would mean that the agency had acted beyond its jurisdiction, and hence there would be a violation of natural justice. These two grounds seem broad enough and there is already specific provision for them.

In our opinion, it would be quite odd to subject the board to paragraph (e). The Board has the power to review its own decisions. It can even re-hear a case. Who is in a better position than the Board to assess the impact of fraud or perjured evidence on its initial decision. It is unthinkable that in such a case, a party would seek relief from the courts. Indeed, what could the Federal Court do? Take the place of the Board and render the decision that it believes the Board would have rendered if it had been aware of the fraud? That would be unacceptable.

It has been widely recognized that it is not within the mandate of the courts to act as substitutes for the specialized tribunals. Mr. Justice La Forest, in a recent Supreme Court judgment, noted that:

Labour relations policy falls within the jurisdiction of the specialized tribunal (...). In my opinion, by substituting its perception of the consequences of the Commission's decision, the Court of Appeal overstepped its jurisdiction.

The courts have the power to review decisions, not render them. When the Federal Court determines that there has been fraud, the only course of action available to it should be to refer the matter back to the Board, so that it could dispose of it in light of this finding.

That is exactly what is provided for in section 18 of the Canada Labour Code. We are therefore categorically opposed to this amendment.

This brings us to another of the effects this bill could have on the board. Section 28 as it currently stands leaves few powers to the Court of Appeal. Section 52d) states:

52. The federal Court of Appeal may:

d) in the case of an application to review and set aside a decision of a federal board, commission or other tribunal, either dismiss the application, set aside the decision or set aside the decision and refer the matter back to the board, commission or other tribunal for determination in accordance with such directions as it considers to be appropriate.

The bill would provide for this section to be repealed and replaced by section 18.1(3), which reads as follows:

18.1(3) On an application for judicial review, the Trial Division may

[Text]

a) ordonner à l'office fédéral en cause d'accomplir tout acte qu'il a illégalement omis ou refusé d'accomplir ou dont il a retardé l'exécution de manière déraisonnable;

b) déclarer nul ou illégal, ou annuler, renvoyer, prohiber, restreindre toute décision, ordonnance, procédure ou tout autre acte à l'office fédéral.

Il est difficile de mesurer l'impact d'une telle modification, mais elle nous inquiète en ce qu'elle semble ajouter au pouvoir de contrôle et qu'elle évacue l'importante étape du renvoi du dossier à l'organisme pour que lui en dispose. On semble simplement évoquer cette alternative en permettant à la Cour de renvoyer toute décision. Il s'agit là d'une formule plutôt impressionniste.

En fait, nous craignons grandement que ces pouvoirs ne pavent la voie à des recours montrant plus de parenté avec l'appel qu'avec le contrôle judiciaire. Que signifiera «restreindre toute décision, ordonnance, procédure ou tout acte»?

En résumé, il est surprenant qu'une réforme de la Cour fédérale doive avoir tant d'impact sur le Conseil canadien. C'est presque une réforme dans la réforme. Nous ne croyons toutefois pas que c'était là l'objectif réellement poursuivi par le projet de loi C-38. On aura simplement mal mesuré, selon nous, l'impact que pourraient avoir les amendements proposés.

Nous vous soumettons donc que les longs délais que pourrait occasionner l'ajout d'un palier décisionnel, de même que l'expertise actuelle de la Cour d'appel fédérale en matière de relations de travail justifient qu'on ajoute le Conseil canadien des relations de travail à la liste des organismes de l'article 28.

D'autre part, nous estimons qu'on devrait conserver intacte la clause privative actuelle du Conseil. Particulièrement, nous nous objectons à ce que le Conseil soit soumis au motif d'intervention de l'article 18.1(4)e: preuve frauduleuse. Le Conseil possède tous les pouvoirs pour être lui-même saisi d'une telle question.

Finalement, il est essentiel que seules les décisions finales du Conseil puissent faire l'objet d'un contrôle.

Toutes nos demandes ne visent, en fait, qu'une chose: maintenir le statu quo et préserver ainsi les acquis d'une réforme, celle de 1978, pensée et conçue pour répondre aux besoins particuliers du monde du travail. Il serait inutile que la réforme de la Cour fédérale se fasse au prix d'une autre, tout aussi importante.

Mr. Rideout (Moncton): Mr. Chairman, I do not really have that many questions because I think the point came through very clearly that they want to keep the status quo.

In situations where there is only one judge, do you have any statistics or numbers on how many appeals take place in that situation, to an appeal court? Anybody?

[Translation]

a) order a federal board, commission or other tribunal to do any act or thing it has unlawfully failed or refused to do or has unreasonably delayed in doing; or

b) declare invalid or unlawful or quash, set aside, refer back, prohibit or restrain, a decision, order, act or proceeding of a federal board, commission or other tribunal.

It is difficult to gauge the impact of an amendment such as this, but it is of concern to us because it seems to strengthen the review power and it drops the important step of referring the matter back to the board, commission or tribunal for determination. The clause simply alludes to this option by allowing the court to refer back a decision. The wording is rather impressionistic.

In fact, we are very much afraid that these powers may pave the way to actions more akin to appeal than judicial review. Just what will "retrain a decision, order, act or proceeding" mean?

In summary, it is surprising that a reform of the Federal Court should have such an impact on the Canada Labour Relations Board. It is almost a reform within a reform. However, we do not think that was really the objective of Bill C-38. It seems to us that the impact of the proposed amendments has simply not been properly understood.

We therefore submit that the long delays that could result from the imposition of another level of decision-making, and the federal Court of Appeal's current expertise in labour relations would justify adding the Canada Labour Relations Board to the list of boards, commissions and tribunals contained in section 28.

Furthermore, we believe that the board's privative clause should be left untouched. We particularly object to the board being subject to subparagraph 18.1(4)(e), according to which the Trial Division may grant relief in cases where there has been fraud or perjured evidence. The board has all the powers necessary to dispose of such an issue itself.

Finally, it is crucial that only the final decisions of the Board be subject to review.

In fact, all our demands have a single objective: to maintain the status quo and thus preserve what was gained through the 1978 reform, which was specifically designed to meet labour relations' needs. Carrying out the Federal Court reform at the expense of another, equally important, reform, would serve no purpose.

M. Rideout (Moncton): Monsieur le président, je n'ai pas beaucoup de questions, car je crois que les témoins nous ont très clairement indiqué qu'ils tenaient à préserver le statu quo.

Avez-vous des chiffres quant au nombre d'appels qui découlent de causes entendues par un seul juge? Quelqu'un pourrait-il me répondre?

[Texte]

[Traduction]

• 1640

Mr. J.C. Plamondon (Legislative Director, Public Service Alliance of Canada): If I may, I do believe that except for motions, applications for mandamus and things of this nature, every decision of the trial division where the PSAC was involved has in fact ended up in the court of appeal, either on the basis of an application from ourselves or from the Attorney General of Canada.

That is not quite true. It does seem that we do not find the expertise necessary in the justices sitting in the trial division to deal with the types of cases we have.

Mr. Rideout: I see you want to maintain the status quo as far as grounds are concerned. In the area where there has been, in effect, fraudulent or misleading evidence that has been adduced, you do not think that should be a ground that should be available?

Me Pineau: À tout le moins, pas dans le cas du Conseil canadien qui, lui, a un pouvoir de réviser ses propres décisions et, à cet effet-là, de réentendre les causes. On a même prévu au Code actuel du travail le pouvoir du Conseil canadien de révoquer une accréditation qui aurait été obtenue frauduleusement et donc, de se resaisir et d'entendre la preuve qu'on prétend être frauduleuse. Et cela ne devrait pas être la fonction des tribunaux supérieurs de contrôle que d'entendre des preuves qu'on allègue «frauduleuses».

Mr. Rideout: On that particular point, how is it established that there has been fraudulent evidence introduced, and how do you go about that in order for the board to rehear the application? Is there any problem in that particular area? Is that decided first by a higher authority, or do you just go back to the same tribunal and allege those facts?

Me Pineau: Non, on s'adresse de nouveau au même tribunal par le biais de l'article 18 du Code canadien du travail qui permet au Conseil de réentendre les causes pour quelque motif que ce soit—et la découverte d'une preuve qui s'avère frauduleuse est un motif valable—, et donc de réentendre la cause pour modifier sa décision s'il juge que la preuve a un impact sur sa décision initiale.

Mr. Rideout: Who decides that it is fraudulent evidence first? The same tribunal that heard the evidence?

Me Pineau: Ce serait un autre comité plénier que celui qui a entendu la cause.

Mr. Rideout: All right.

Mr. Emile Vallée (Executive Assistant to the President, Canadian Labour Congress): It is a different committee of the same board. Actually, I do not want to name names, but the board is doing one of those cases right now, where it rendered a decision based on information it had. One of the parties feels the board did not have the right information in front of it and has asked the board to

M. J.C. Plamondon (directeur des Affaires législatives, Alliance de la fonction publique du Canada): Je pense pouvoir dire que, sauf en ce qui concerne des procédures telles que les motions, les requêtes en vue de la délivrance de bref de *mandamus*, chaque jugement rendu par la Division de première instance dans des affaires auxquelles était partie la AFPC a été porté en appel soit par nous soit par le Procureur général du Canada.

Cela n'est pas tout à fait exact mais il semble bien que les juges de la Division de première instance n'aient pas l'expertise nécessaire pour connaître des affaires que nous leur soumettons.

M. Rideout: Je constate qu'en ce qui concerne les motifs, vous voudriez en rester à la situation actuelle. Ne pensez-vous pas que le fait que l'une des parties ait produit des preuves frauduleuses ou trompeuses devrait constituer un motif d'appel?

Mr. Pineau: But not as far as the Labour Relations Board is concerned since the board has the power to review its own decisions and to provide a new hearing of the case. The present Labour Code grants the Labour Board the power to revoke a fraudulently obtained certification, to reopen the case and reexamine the allegedly fraudulent evidence. We should not be asking the higher courts to review evidence alleged to be "fraudulent".

M. Rideout: Mais, justement, comment établir que des preuves frauduleuses ont été produites et quelle est la démarche à suivre pour obtenir, de la part du Conseil, une nouvelle audition de la requête? Cela pose-t-il des problèmes? La question doit-elle être au préalable tranchée par une autorité supérieure ou suffit-il de porter l'allégation de fraude devant le tribunal initialement saisi?

Mr. Pineau: No, you go once again before the original tribunal since section 18 of the Canada Labour Code enables the board to grant a re-hearing of the case on any suitable grounds. The fact that fraudulent evidence has been adduced constitutes a valid ground and the tribunal can then grant a re-hearing of the case and modify its initial decision if it deems that the evidence in question had in fact influenced its original decision.

M. Rideout: Mais qui décide du caractère frauduleux de la preuve? Est-ce le tribunal devant lequel la preuve a initialement été produite?

Mr. Pineau: No, it would be a plenary committee different from the one which initially heard the case.

M. Rideout: Entendu.

M. Emile Vallée (adjoint au président du Congrès du Travail du Canada): C'est un autre comité du même conseil. Je ne veux pas citer de nom mais le Conseil est justement en train d'examiner une affaire de ce genre dans le cadre de laquelle il avait rendu une décision fondée sur les renseignements qui lui étaient disponibles à l'époque. Une des parties estime que le Conseil ne

[Text]

reconsider. So the board has told that party to please give evidence and they will have a look at it. That is what the board is doing right now. The board may end up reversing its original decision if it feels it had been rendered based on fraudulent. . .

Mr. Rideout: Then it would rehear the case or whatever.

Mr. Vallée: Right.

Mr. Rideout: If this did go to a single judge, that single judge would be performing almost the same function as that separate committee that is evaluating it first, or maybe I misunderstand.

Mr. Vallée: On that basis, the answer is yes, because the board is already doing it. Under the bill I do not know how the Canada Labour Code would be affected indirectly with that, whether the CLRB would still retain its ability to do that; presumably it would not. It would be the judge, a *Première instance* of the trial division, I presume.

Mr. Rideout: In looking at some of the other criteria that go into it, such as paragraph 18.1(4)(f), "acted in another way that was contrary to the law", is there any way now for that type of circumstance to be dealt with?

• 1645

Mr. Plamondon: I believe the current provisions of subsection 28.(1) are in fact broad enough now to allow the court to intervene if it is convinced the decision is contrary to law. Our concern on the part of the PSAC is that we see proposal (f) as being a catch-all clause, and if the court is not happy with the decision and nothing of what it has heard really fits under the other heading, it may look at this as being the grounds.

I believe with such a clause some of the justices may find there the opportunity for them to say, well, we do not agree with the decision, and they may go as far as to say it is under that heading that the decision should be overturned. Until now the court has been very reluctant to overturn decisions on a finding of fact. Often enough the court of appeal will say, even though we may have decided otherwise, or we may have reached a different conclusion on that set of facts, we are not going to overturn the decision. With this, I believe with some of the reasoning that can be applied to a set of facts it would be possible for the court to say, well, these facts seem unreasonable to us; and since a board is required to render decisions that are close to reality, they may find this an opportunity to overturn decisions on findings of facts. I think the parties prefer the situation as it is now.

Mr. Rideout: I understand that. I am just trying to get a little understanding of how it works and playing devil's

[Translation]

disposait pas à l'époque d'informations exactes et lui a donc demandé de réexaminer l'affaire. Le Conseil a demandé à cette partie de produire de nouvelles preuves et le Conseil est justement en train de les examiner. Peut-être le Conseil sera-t-il amené à revenir sur sa décision initiale dans la mesure où elle était fondée sur des preuves frauduleuses. . .

M. Rideout: Le Conseil procéderait ainsi à une nouvelle audition de la cause?

M. Vallée: C'est cela.

M. Rideout: Si la cause était portée devant un juge unique, ce juge exercerait à peu de chose près les mêmes fonctions que le comité initialement chargé de l'affaire. Ai-je bien compris?

M. Vallée: Dans ce cas-là, oui, et c'est d'ailleurs ce que fait déjà le Conseil. Je ne sais pas si, aux termes du projet de loi, le Code canadien du travail en serait indirectement affecté et si le CCRT conserverait cette compétence. Je suis enclin à penser le contraire. Je crois que la compétence serait transférée à un juge de la Division de première instance.

M. Rideout: Selon les autres critères retenus, tel celui prévu à l'alinéa 18.1(4)f dans le cas d'un office qui «a agi de toute autre façon contraire à la loi», quelles sont, dans l'état actuel des choses, les dispositions qui permettent de faire face à ce type de situation?

M. Plamondon: Je pense que les dispositions de l'actuel paragraphe 28.(1) permettent déjà à la cour de se saisir de l'affaire si elle estime que la décision rendue est contraire au droit. Au nom de l'AFPC nous faisons valoir que le projet d'alinéa f) représente un peu une disposition fourre-tout qui permettrait à la cour d'invoquer ce motif à chaque fois qu'elle ne serait pas satisfaite d'une décision rendue et qu'il ne lui semble guère possible d'invoquer un des motifs prévus aux autres paragraphes.

Je pense que cette nouvelle disposition permettrait à certains juges d'y trouver l'occasion de manifester leur désaccord vis-à-vis de telle ou telle décision et, même, d'invoquer cette disposition pour affirmer la décision rendue. Jusqu'à présent, la cour a toujours hésité à affirmer une décision en se basant sur une conclusion de fait. Assez souvent, la cour d'appel qu'elle aurait peut-être rendu dans cette affaire une décision différente, ou qu'elle aurait peut-être abouti à une conclusion différente au regard des faits, tout en se refusant à affirmer la décision. La nouvelle disposition envisagée permettrait à la cour de fonder son raisonnement sur les faits présentés et de conclure que ces faits ne lui paraissent raisonnables. Étant donné que le Conseil doit rendre des décisions conformes à la réalité, la cour pourrait y voir l'occasion d'affirmer les décisions du Conseil en se fondant sur une conclusion de fait. Je crois que les parties préfèrent à cela la situation actuelle.

M. Rideout: Je cherche simplement à comprendre un peu mieux comment tout cela fonctionne tout en me

[Texte]

advocate a little. But the words say in any other way contrary to law, and you do face that situation now in any court case appealed from Queen's Bench to the court of appeal, that they normally will not interfere with the finding of fact and will only interpret the law. That seems to accomplish roughly the same thing. So you would not be dealing with factual things, but if there were an error at law, you would think it would be something you would want to see remedied.

Mr. Plamondon: What we have in mind here, I suppose, is—I cannot really quote the decision, but the words come to mind—a decision so patently unreasonable it cannot be allowed to stand. I believe that kind of ruling comes from the Quebec jurisdiction. Under the common law, that principle of overturning a decision that is so patently unreasonable was not there. We believe this would perhaps open the door for the courts to look at that as being an opportunity. Once the door is open the principle could be watered down to the point where a finding of facts that they disagree with would be considered as contrary to law.

Mr. Rideout: I understand that, and I am inclined to agree with you that maybe the way this is set up here it does just add another tier. But I was looking to see whether there were some safety nets in that tier that would eliminate some problems.

M. Svend J. Robinson (député de Burnaby—Kingsway): Je m'excuse d'être arrivé en retard. Comme vous le savez peut-être, nous sommes en train de nous préparer pour les événements intéressants de la fin de semaine prochaine.

Je trouve curieux que la CSN nous suggère aujourd'hui de maintenir le statu quo, mais je dois vous dire que je suis tout à fait d'accord et que je vais proposer des amendements aux trois parties du projet de loi. À la partie qui ajoute un autre palier décisionnel, je vais proposer qu'on ajoute le Conseil canadien des relations de travail à la liste de l'article 28, ainsi que les deux autres tribunaux principaux dans le domaine des relations de travail.

• 1650

Aussi, je crois que la clause privative actuelle suffit largement. On a déjà, en effet, établi beaucoup de précédents pour cette clause privative et les raisons suggérées pour les modifications de cette clause ne me paraissent pas convaincantes.

Et enfin, comme vous le suggérez, seules les décisions finales du Conseil doivent faire l'objet d'un contrôle, et je suis d'accord. Je vais proposer un amendement dans ce sens-là.

En effet, ce que je trouve important, c'est que les patrons ont des ressources sans limite, et les syndicats, les travailleurs et les travailleuses ont des ressources bien

[Traduction]

faisant un peu l'avocat du diable. Mais le texte exige clairement qu'il y ait eu une action contraire à la loi et il en est déjà ainsi dans toute décision de la Cour du banc de la Reine porté devant la Cour d'appel, celle-ci refusant d'examiner les conclusions de faits du tribunal inférieur et ne se prononçant que sur des questions de droit. Cela semble donner à peu près les mêmes résultats. Il s'agirait donc pas de trancher des questions de faits mais simplement de revenir sur des erreurs de droit et il me semble que vous y seriez favorable.

M. Plamondon: Ce à quoi nous songeons, en fait, c'est... je ne peux pas vous citer les termes exacts de la décision mais il s'agit essentiellement d'une décision qui serait si manifestement contraire à la raison qu'on ne saurait l'accepter. Je crois que cette jurisprudence provient des tribunaux du Québec. La common law n'a pas de doctrine prévoyant l'annulation d'une décision pour cause de des raisons manifestes. D'après nous, cela créerait pour les tribunaux une nouvelle occasion. Une fois cette occasion créée, on risque de voir diluer le principe, ce qui permettrait aux tribunaux de considérer comme contraire à la loi toute conclusion de faits avec laquelle ils n'étaient pas d'accord.

M. Rideout: Je comprends et je suis même plutôt d'accord avec vous pour dire que la disposition envisagée ne ferait peut-être que de rajouter un niveau de juridiction. Mais ce nouveau niveau de juridiction ne pourrait-il pas comporter des garde-fous permettant de pallier certains des problèmes évoqués.

Mr. Svend J. Robinson (Member for Burnaby—Kingsway): I apologize for my lateness. As you probably know we are in a process of preparing for certain interesting events scheduled for the end of next week.

I find it odd that the CSN is arguing for the preservation of the status quo but I must say that I am in full agreement and that I intend to put forward amendments to all three parts of the Bill. With regards to the part providing for a further review tier, I intend to ask that the Canadian Labour Relations Board be added to the list drawn up under section 28 and that the two other main tribunals concerned with labour relations also be included.

I also believe that the present restrictive clause is amply sufficient. A large number of precedents has already been established with respect to this restrictive clause and the arguments put forward in favour of amending this clause are not persuasive.

If, as you suggest, only the final decisions of the Board should be subject to review, I agree. I intend to propose an amendment to that effect.

What seems to be important to me is that corporations have virtually unlimited resources whereas the opposite is not true of the resources of labour unions and of

[Text]

limitées. Et si on ajoute toujours de nouveaux défis, de nouveaux paliers, cela va nuire aux travailleurs et travailleuses.

Je crois donc que le système actuel fonctionne bien et nous avons reçu plusieurs mémoires dans le même sens. Je regrette de n'avoir pas pu être ici pour entendre les représentants de l'Alliance de la Fonction publique, mais je veux tout simplement vous dire que j'appuie vos revendications et je veux proposer les amendements nécessaires. Je crois que même le ministre a dit, lors de sa comparution devant le Comité, qu'il était ouvert à la possibilité de tels amendements. J'espère que mes collègues du Comité vont appuyer les amendements.

Et je vous remercie pour vos mémoires.

Mr. Thacker (Lethbridge): I also join with our other members in thanking the witnesses for obviously going to a great deal of time to prepare their brief and to submit it to the legislative committee that is mandated to make technical amendments and amendments shown by the evidence to be necessary.

I think as a general principle in our society, it has been wise to have a couple of layers of appeal, so the normal situation is you go to a trial judge and if the judge makes an error, you, the citizen, have the right to go to a court of appeal and then even further, to the Supreme Court of Canada.

I think in general we might agree that it has been a good process, sort of a two-step appeal process, and what you are arguing today is to really have the court of appeal be the trial and the final court of appeal, because the Supreme Court of Canada accepts very few appeals, and I gather you have given your evidence with that in mind. You are prepared to really have just one kick at the cat, so to speak. Is that correct?

Mr. Plamondon: Well, the proposed amendments would not preclude any possibility for us to seek leave to appeal to the Supreme Court. Regardless of the number of cases that we have taken to the Federal Court of Appeal—and the numbers we have quoted are real numbers; we have had ten cases go to the Supreme Court of Canada in the course of 23 years of existence, or let us say since 1971.

We agree, in fact, that there should be very few cases go to the Supreme Court of Canada. I believe I am speaking for the PSAC, at least. We are satisfied with the expertise of the Federal Court of Appeal and I have a tendency to believe that when we deal with cases, most of the time the Attorney General or the Treasury Board is on the other side and again, even if we win, they have limited the number of applications to the Supreme Court of Canada.

They are cases of national importance, they are cases involving the Charter. I do not want to speak too much

[Translation]

working men and women. The creation of further challenges, that is to say of further review tiers is contrary to the interests of working men and women.

I think that the present system is working and we have received a number of briefs stating that that is indeed the case. I am sorry I was not able to attend the presentation given by the Public Service Alliance but I will tell you that I agree with your demands and intend to propose the necessary amendments. In fact, I believe the minister himself stated, in the course of his appearance before this Committee, that he was opened to the idea of such amendments. I hope that my colleagues on the Committee will support these amendments.

I also wish to thank you for your presentations.

M. Thacker (Lethbridge): Je me joins aux autres membres du Comité pour remercier nos témoins qui ont de toute évidence consacré beaucoup de temps à la préparation de leur mémoire. Ce mémoire, ils l'ont présenté à un comité législatif chargé d'apporter au projet de loi les modifications qui s'imposent sur le plan technique ainsi que les amendements dont les témoignages recueillis ont démontré la nécessité.

Je pense que, d'une manière générale, il est sage qu'une société prévoie plusieurs niveaux d'appel. Ainsi, si le juge de première instance commet une erreur, le citoyen a le droit d'aller en appel et même, après cela, de former un pourvoi devant la Cour suprême du Canada.

Je pense que nous pourrions dire d'une manière générale que c'est une bonne chose que de prévoir ce double niveau d'appel. Ce que nous envisageons aujourd'hui c'est la possibilité de faire de la Cour d'appel une cour à la fois de première et de dernière instances étant donné que la Cour suprême du Canada n'autorise qu'un nombre très restreint d'appels et je crois que vos témoignages tendaient à cela. Ainsi, vous accepteriez de n'avoir qu'une seule cartouche. Ai-je bien compris?

M. Plamondon: Les amendements envisagés n'excluraient pas la possibilité de demander l'autorisation d'aller en appel devant la Cour suprême. Quel que soit le nombre d'affaires que nous avons portées devant la Cour d'appel fédérale—et nous avons indiqué le nombre exact—au cours de nos 23 années d'existence, ou disons simplement depuis 1971, nous avons porté dix affaires devant la Cour suprême du Canada.

Nous convenons tout à fait que la Cour suprême du Canada ne devrait avoir à connaître que d'un nombre très restreint d'affaires. Je pense du moins que c'est la position de l'AFPC. Nous n'avons rien à redire au niveau d'expertise des juges de la Cour d'appel fédérale. Lorsque nous allons en justice, la plupart du temps, c'est le Procureur général du Canada ou le Conseil du Trésor qui est notre adversaire et j'ai pu constater que même lorsque nous gagnons, ils ont moins tendance qu'avant à se pourvoir devant la Cour suprême.

Il y a des affaires qui revêtent une importance proprement nationale et je veux parler en disant cela des

[Texte]

for the Attorney General but from the point of view of the PSAC, I believe we have been served well by the Federal Court of Appeal.

If we lose, the reasons why we have lost are good explanations. We can accept to live with that and do our work somewhere else if there is something wrong with the collective agreement.

• 1655

Mr. Thacker: I just want to make sure I understand exactly what you are asking in terms of which tribunals you would like to be sort of enhanced in status. It is my understanding from the briefing note that we got from Mr. Bélanger that any appeals from those decisions go directly to the court of appeal for the CRTC, the Immigration Appeal Division, the Pensions Appeal Board, the Tax Court of Canada, the Competition Tribunal and Umpires under the Unemployment Insurance Act.

Those decisions would go before the trial division and then to the court of appeal and perhaps the Supreme Court of Canada for the Canada Labour Relations Board, the Public Service Commission, the Public Service Staff Relations Board, the Canadian Human Rights Commission, the Privacy Commissioner and the Information Commissioner.

Do I understand you correctly that you would like the Canada Labour Relations Board to go up into this first category where there is only appeal to the court of appeal? Is it just the Canada Labour Relations Board?

Mr. Vallée: There is the Canada Labour Relations Board, the Public Service Staff Relations Board and then the Appeals Board of the Public Service Commission—all three of them, we believe, should belong in the same group as the Pension Appeals Board and the others, the CRTC and so on.

Mr. Plamondon: On behalf of the PSAC, I think we do have to mention as well that the members of the Public Service Staff Relations Board are also members of the Yukon Territory Staff Relations Board and they also form the Parliamentary Employment and Staff Relations Board.

We have made a list of boards whose decisions should in fact be referred directly to the Federal Court of Appeal as it is now. The Public Service Staff Relations Board, the Canada Labour Board, the Public Service Commission Appeal Boards are three very obvious ones.

[Traduction]

affaires mettant en cause les principes de la Charte. Je ne veux pas me prononcer au nom du Procureur général mais je crois pouvoir dire, au nom de l'AFPC, que la Cour d'appel fédérale s'est très bien acquittée de ses fonctions.

Même lorsque nous n'obtenons pas gain de cause, nous estimons que la décision est bien motivée. Nous nous rangeons à la décision de la Cour et si nous estimons que la convention collective contient certaines dispositions auxquelles nous sommes opposés, nous tentons, par d'autres moyens, de la faire modifier.

M. Thacker: Je ne suis pas certain d'avoir très bien compris vos exigences en ce qui concerne les tribunaux dont vous voudriez voir élargir les compétences. D'après la note d'information que nous a distribuée M. Bélanger, tout appel d'une décision rendue par le CRTC, la section d'appel de l'Immigration, la Commission d'appel des pensions, la Cour canadienne de l'impôt, le Tribunal de la concurrence et les juges-arbitres agissant en matière d'assurance-chômage, est directement porté devant la Cour d'appel.

Les décisions rendues par le Conseil canadien des relations du travail, la Commission de la Fonction publique, la Commission des relations de travail de la Fonction publique, la Commission canadienne des droits de la personne, le commissaire à la protection de la vie privée et le commissaire à l'information sont normalement portés devant la division de première instance puis devant la Cour d'appel et, éventuellement, devant la Cour Suprême du Canada.

Cherchez-vous à ranger le Conseil canadien des relations de travail dans la première catégorie, c'est-à-dire celle des organismes dont les décisions ne peuvent être portées que devant la Cour d'appel? Envisagez-vous cela seulement pour le Conseil canadien des relations de travail?

M. Vallée: Il y a le Conseil canadien des relations de travail, la Commission des relations de travail dans la Fonction publique, et la Commission d'appel de la Commission de la Fonction publique. À notre avis, ces trois organismes devraient être rangés dans la même catégorie que la Commission d'appel des pensions et le CRTC.

M. Plamondon: Je tiens à rappeler, au nom de la AFPC, que les membres de la Commission des relations de travail dans la Fonction publique sont également membres de la Commission des relations de travail du territoire du Yukon et également de la Commission des relations de travail au Parlement.

Nous avons dressé la liste des organismes dont les décisions devraient être directement portées devant la Cour d'appel fédérale. La Commission des relations de travail dans la Fonction publique, le Conseil canadien des relations de travail et la Commission d'appel de la

[Text]

[Translation]

Fonction publique sont trois organismes qui devraient manifestement figurer sur cette liste.

The others that are mentioned in our written submissions should also be included in the list. Otherwise we would have some members in the Yukon, for instance, who have to go through the additional step before reaching the court of appeal, whereas people under the Staff Relations Act would not.

Nous avons indiqué, dans notre mémoire, les autres organismes qui devraient également y figurer. Sans cela, certains employés tels que ceux qui travaillent au Yukon auraient à entreprendre des démarches supplémentaires avant de pouvoir accéder à la Cour d'appel alors que le personnel régi par la Loi sur les relations de travail échapperait à cela.

Mr. Thacker: Are those bodies listed in your briefs to us today? Otherwise, would you be kind enough to provide that to us in writing?

M. Thacker: Ces organismes figurent-ils sur la liste inscrite dans les mémoires que vous nous avez présentés aujourd'hui? Je vous demanderais, sinon, de bien vouloir nous les indiquer par écrit.

Mr. Plamondon: In our written brief they are listed on the first page.

M. Plamondon: Ces organismes sont indiqués à la première page de notre mémoire.

Mr. Milliken (Kingston and the Islands): What apparently has been created here is a junior and senior set of boards. You have certain boards where you go directly to the court of appeal and others where you go directly to the trial division and then move up.

M. Milliken (Kingston et les Îles): Il semble qu'on ait en fait créé deux types de commissions, des commissions puînées et des commissions aînées. C'est-à-dire qu'il y a des organismes dont les décisions sont directement portées devant la Cour d'appel et d'autres dont les décisions doivent être au préalable portées devant la division de première instance.

You are asking to be taken from one to another for certain of the boards or commissions that you work with. Would it assist you if instead of that procedure there were an application first to a single judge of the court of appeal who had to grant leave to proceed with an application for judicial review?

Vous aimeriez donc que certains des organismes avec lesquels vous êtes appelés à faire affaire changent de catégorie. Seriez-vous favorable à la solution suivante: prévoir que la demande de contrôle judiciaire devrait être déposée devant un juge unique de la Cour d'appel chargé d'y faire droit ou de la rejeter.

Mr. Pineau: En ce qui me concerne, non, pour des raisons qu'on a déjà expliquées dans nos exposés. D'abord, on a bien expliqué qu'en ce qui concerne, par exemple, le Conseil canadien, c'est déjà le cas. Le Conseil ne relève présentement que de la Cour d'appel fédérale. La Cour d'appel fédérale est composée de trois juges, tout comme le Conseil lorsqu'il rend une décision. D'autre part, c'est en raison des amendements intervenus en 1978 que la Cour d'appel fédérale a présentement l'expertise nécessaire en matière de relations de travail.

Mr. Pineau: As far as I am concerned, the answer is no for the reasons set out in our briefs. We have already said that this is already true of the Labour Relations Board. The Board is currently under the jurisdiction of the Federal Court of Appeals. The decisions of the Federal Court of Appeal are handed down by a panel of three judges as is also the case with the Labour Relations Board. Furthermore, it is because of the amendments passed in 1978 that the Federal Court of Appeals has been able to acquire the necessary expertise in the field of labour relations.

• 1700

Introduire un palier additionnel par la Division de première instance, c'est ajouter encore une étape. Je ne vois pas où nous mènerait cette étape supplémentaire. Je peux vous dire qu'au Québec, par exemple, jusqu'en 1983 les brefs d'évocation—qui sont l'équivalent du certiorari, du mandamus et de la prohibition—se faisaient par étape double. Il y avait une première étape qui était un recours où on allait chercher l'autorisation d'exercer le recours en évocation.

By adding another level, that is to say by requiring that appeal first be brought before the Trial Division you would be simply another stage to the process. I do not see the usefulness of this extra step. In Quebec, for example, up until 1983 the removal of cases to a higher court, something akin to writs of certiorari, mandamus and prohibition, were subject to a two-step process. The first was simply an application for leave to proceed to the second step.

Cette double étape entraînait, là encore, des délais importants et le législateur québécois est intervenu en 1983 pour réduire l'évocation à une seule étape devant la Cour supérieure.

This two-step process caused further delays and in 1983 the National Assembly of Quebec decided to subject the issuing of these writs to a single step process before the Superior Court.

[Texte]

M. Milliken: Oui, je suis d'accord, mais s'il y a une étape où la permission de la Cour est requise et qu'elle n'est pas donnée, alors la matière est finie, n'est-ce pas?

Me Pineau: Il n'y aurait pas d'appel de cette décision-là?

M. Milliken: Pas d'appel après ça. Il faut avoir la permission d'une cour pour continuer avec un appel. C'est ce que j'ai dit.

Me Pineau: Mais ce serait la Cour de première instance qui serait chargée de cette étape-là?

M. Milliken: Oui.

Me Pineau: Mais ça ne règle pas notre problème, en ce qui nous concerne, dans la mesure où il est important pour nous que les décisions du Conseil soient contrôlées par au moins trois individus, un nombre équivalent, qui puissent se consulter et que ce soit des gens qui aient une expertise particulière dans ce domaine particulier. À la limite, ce serait peut-être pire.

M. Milliken: Oui, mais pourquoi trois au lieu d'un pour la permission de continuer?

Me Pineau: Mais parce que le refus entraîne le rejet de la demande.

M. Milliken: Oui. C'est comme la Cour suprême du Canada.

M. Robinson: Non, mais ils veulent le droit d'appel aux cours fédérales d'appel et si vous donnez à un seul juge le pouvoir de dire non, ça leur enlève la possibilité d'appel.

M. Milliken: Oui. Pour moi c'est un juge de la Cour d'appel. Mais c'est seulement une question, ça ne fait rien.

M. Vallée: J'aimerais enchaîner là-dessus. Parce que le danger, c'est qu'on se retrouve avec un juge qui ne connaît rien au domaine. Le juge pourrait prendre une décision au mieux de ses connaissances, évidemment, mais s'il ne connaît rien au domaine, il risque de manquer le bateau.

M. Milliken: Oui, mais j'ai dit: un juge de la Cour d'appel et vous avez dit que les juges de cette Cour sont très familiers avec ces questions.

M. Vallée: Ils sont plus familiers, mais ils sont trois également, de sorte qu'ils peuvent se consulter et rendre une décision plus approfondie.

M. Milliken: Oui, c'est vrai.

Mr. Plamondon: I have to disagree somewhat with your suggestion. I believe that whether you are dealing with a judge from the court of appeal or a judge from the trial division, what you are doing in essence is adding a step in any event.

Mr. Milliken: In half the cases.

Mr. Plamondon: I do not understand how it would apply in only half the cases.

[Traduction]

Mr. Milliken: I agree but if, in the course a single step process, leave to appeal is denied then there is nothing further to be done. Is that not so.

Mr. Pineau: Would that decision not itself be subject to appeal?

Mr. Milliken: No, there is no appeal after that. In order to proceed with an appeal, you have to be authorized to do so by the Court. That is what I was saying.

Mr. Pineau: But that step would be in the hands of the Trial Court, would it not?

Mr. Milliken: Yes.

Mr. Pineau: But that does not really solve our problem since it is, in our view, important that the Board's decisions be reviewed by at least three people who can consult with each other and furthermore it is important that these people have a special expertise. We might end up with a worse situation than we have now.

Mr. Milliken: Yes but why provide for a panel of three judges instead of only one to grant leave to appeal?

Mr. Pineau: Because the refusal to grant leave to appeal is tantamount to a denial of the appeal itself.

Mr. Milliken: Yes and the same thing is true with the Supreme Court of Canada.

Mr. Robinson: No but they would like to have the right to appeal before the Federal Court of Appeal and if you grant a single judge the power to deny the request, you are in effect denying them the right to appeal.

Mr. Milliken: That is right. I was thinking of an appeal's court judge. But that question does not really matter.

Mr. Vallée: I would like to follow up on that. There is always the danger that you end up before a judge who is not really well versed in the matter. The judge might of course decide to the best of his ability but if he is not well versed in the matter he may very well miss the boat.

Mr. Milliken: Yes, but I said an appeal's court judge since you have said before that the judges from this court have considerable expertise in the field.

Mr. Vallée: They do have more expertise but I also said that because the appeal's court is a panel of three judges, which allows them to consult each other and to give a more informed judgement.

Mr. Milliken: That is true.

M. Plamondon: Je ne suis pas tout à fait d'accord avec ce que vous proposez-là. D'après moi, que vous portiez cela devant un juge de la Cour d'appel ou devant un juge de la division de première instance, vous créez une étape supplémentaire.

Mr. Milliken: Dans la moitié des cas.

M. Plamondon: Je ne vois pas comment il n'en serait ainsi seulement dans la moitié des cas.

[Text]

Mr. Milliken: If he refused you leave to appeal, that would be the end of the matter. The judgment of the board or commission you are appealing from would be final and binding.

Mr. Plamondon: Again, I find it very difficult to be sympathetic with your suggestion. First of all, on what grounds would the leave be granted? Whether or not this particular judge feels the case has merit? On what grounds is the case assessed on the basis of its merits? Those that are under the act now?

Mr. Milliken: I guess that is a separate question, but assuming the grounds that are set out in this act, for the sake of argument.

Mr. Plamondon: Then I suppose if leave were granted, the applicant would feel pretty comfortable going to the court of appeal, because the indication would be that the case was in fact a valid case.

Mr. Milliken: You have to apply for leave to appeal to the Supreme Court of Canada, to a smaller group than the full court, and you cannot go there without leave. All I am suggesting is this is a way of weeding out claims. You could have it done for all of the boards and commissions. Instead of having them go to the lower level, the trial division of the court, you could have them apply for leave to appeal to the court of appeal directly, but you give then the court of appeal some power to weed them out, which I am sure is the purpose of the minister in having them go through the trial division for some of the boards in the first place. It is to have a weeding-out process. You hope that everybody does not appeal every decision and that the Supreme Court of Canada has this power to weed out cases.

• 1705

I know what you are saying here; I am just wondering if there is another way around it, if this would be an acceptable alternative. I gather from your answers that it would not.

Mr. Plamondon: No. That is why I asked the question. If we do not know the grounds on which leave to the court of appeal would be granted, it is very difficult to answer the question in any realistic way. We know now, with regard to the Supreme Court of Canada, that they do not decide the case on the merit when they decide to grant leave to appeal. I think the indication is that the case is in fact of national importance and it raises an important point of law.

Mr. Milliken: And there has not been a miscarriage of justice. If they feel the decision was wrong, they will allow the appeal to proceed.

[Translation]

M. Milliken: Dans la mesure où le juge refuserait l'autorisation d'interjeter appel, il n'y aurait plus rien à faire. En pareil cas, la décision dont vous faites appel deviendrait définitive et irrévocable.

M. Plamondon: J'hésite tout de même devant ce que vous proposez. En premier lieu, sur quoi serait fondé l'autorisation d'interjeter appel? Sur le bien-fondé de la cause, selon l'appréciation du juge? Les critères d'évaluation sont-ils les mêmes que ceux qui sont prévus dans le texte actuel?

M. Milliken: Je pense que c'est une autre question mais prenons pour hypothèse que les motifs seraient les mêmes que ceux actuellement prévus dans la loi.

M. Plamondon: Dans la mesure où la Cour accorde l'autorisation d'interjeter appel, j'imagine que le requérant en retirera une certaine confiance puisqu'un membre de la Cour lui aura au moins reconnu des motifs valables.

M. Milliken: Avant de former un pourvoi devant la Cour suprême, il faut demander l'autorisation à une formation restreinte de la Cour et il est impossible de former un pourvoi devant la Cour suprême sans obtenir au préalable l'autorisation de le faire. C'est dire qu'il existe des manières d'effectuer un tri parmi les causes présentées. On pourrait procéder ainsi pour tous les organismes ayant pouvoir de décision. Au lieu d'aller directement en première instance, on pourrait prévoir de demander directement l'autorisation d'interjeter appel devant la Cour d'appel, mais on donne alors à la Cour d'appel le pouvoir de trier ce qui correspond sans doute au but recherché par le ministre lorsqu'il est prévu qu'en cas d'appel, les décisions de certains organismes doivent être protégées d'abord devant la division de première instance. Il s'agit d'effectuer un tri en espérant que toutes les décisions ne seront pas portées en appel. C'est bien pourquoi la Cour suprême du Canada sélectionne soigneusement les causes qu'elle entendra.

Je comprends bien mais je me demande s'il n'y aurait pas une autre manière de procéder et si cela constituerait une solution acceptable. D'après ce que vous me dites, il n'en est pas ainsi.

M. Plamondon: Non. C'est pour cela que j'ai posé la question. Dans la mesure où nous ne savons pas sur quoi la Cour d'appel se baserait pour accorder ou refuser l'autorisation d'interjeter appel, il est très difficile d'offrir une réponse réaliste. Nous savons maintenant que la Cour suprême du Canada ne préjuge en rien le bien-fondé de la cause en accordant l'autorisation de former un pourvoi. Elle se décide en fonction de l'importance nationale de la cause et de l'importance des questions de droit qui sont soulevées.

M. Milliken: Et cela n'a pas entraîné de déni de justice. S'ils estiment que la décision n'est pas fondée, ils accorderont l'autorisation d'interjeter appel.

[Texte]

Mr. Plamondon: Yes, but under your proposals, if the grounds for allowing leave are the same for allowing the appeal, I think we are just, again, going through a step that would be unnecessary. It would not solve our problems.

Mr. Nicholson (Niagara Falls): My plight was actually the same as Mr. Thacker's, and I guess we have pretty well exhausted that line of questioning here. Mine was the same as his, that from your point of view it would seem to me that I would not be so worried about the ones I win not being appealed; it is the ones you lose, and having a very limited right of appeal to the Supreme Court of Canada. But, as I say, you have made it clear that is not something that would act as an impediment or stop you from making the recommendation you have.

One of the points you have made I just thought I would ask about. You said on page 9, paragraph 3, of the submission of the Public Service Alliance of Canada that the idea of one judge alone who—and this is said with all due respect to the judiciary—does not have the same degree of insight is irrational or unjustifiable. Would you not think, though—and I was just talking about this with Mr. Thacker as well—that you would pretty quickly develop expertise in there, just as judges who were appointed to the court of appeal or anyone looking into this area would, over time, develop the expertise that you have said you have come to expect and appreciate in the present system? I just am not sure why you would call it irrational and unjustifiable. Generally there are pretty talented people at that level, for the most part.

Maybe you do not want to comment. You do not have to.

Mr. Plamondon: No, I believe we would like to comment. I think the way to look at that is that we have through the years, since 1971, appeared often enough in front of the Federal Court of Appeal, and I believe that both sides, with the work they have done, have served to educate the judges at that level. They have acquired a level of expertise.

Mr. Nicholson: But you have had new judges coming on the bench over the years.

Mr. Plamondon: That is right, but each new judge coming on was benefiting from the experience and the expertise of the other two judges he or she was sitting with. Now you will be asking us to take another 10 years to perhaps manage to develop a level of expertise for the judges at the level of the trial division.

Mr. Robinson: Many of them have political expertise of course, of considerable depth.

Mr. Rideout: The NDP appointments?

• 1710

Mr. Plamondon: I believe that because of the expertise we have already built with the judges at that level, we

[Traduction]

M. Plamondon: Oui, mais d'après ce que vous proposez, si l'autorisation d'interjeter appel est fondée sur les mêmes motifs que la décision d'appel on ne fait que rajouter une étape superflue. Cela ne résoudrait en rien nos problèmes.

M. Nicholson (Niagara Falls): J'avais la même question que M. Thacker et il me semble que nous avons maintenant épuisé le sujet. À votre place, je ne m'inquièterais pas de l'appel qui pourrait être interjeté d'une décision rendue en ma faveur mais plutôt des décisions rendues à mon encontre étant donné le caractère restrictif des recours devant la Cour suprême du Canada. Mais vous nous avez déjà dit que cela ne constitue pas à vos yeux un obstacle et ne vous empêche pas de formuler cette recommandation.

Autre chose. Au paragraphe 3 de la page 9 du mémoire présenté par l'Alliance de la Fonction publique du Canada, il est dit, sans vouloir porter atteinte à la magistrature, qu'un juge unique n'a pas la même acuité intellectuelle qu'un tribunal composé de plusieurs juges et que ses décisions ne peuvent pas être aussi bien motivées. Et ne pensez-vous pas qu'un juge unique qui aurait à connaître de ce genre d'affaires en deviendrait rapidement expert comme le deviennent les juges nommés à la Cour d'appel et comme le deviendrait toute personne appelée à se pencher sur ce domaine. Le niveau d'expertise que vous attribuez à notre actuel système s'acquiert. Pourquoi ne pas faire confiance à un juge unique. Je pense qu'à un certain niveau, la magistrature est assez compétente.

Je ne vous oblige pas à répondre.

M. Plamondon: Non, je n'hésite pas à répondre. Depuis 1971, nous avons souvent eu l'occasion de comparaître devant la Cour d'appel fédérale et je crois que les parties ont fini par initier les juges au domaine qui nous concerne. C'est ainsi que la Cour a acquis ce niveau d'expertise.

M. Nicholson: Mais il arrive que de nouveaux juges viennent remplacer leurs prédécesseurs.

M. Plamondon: Oui, mais chacun des juges nouvellement nommé va profiter de l'expérience et de l'expertise des deux autres juges siégeant avec lui. Avec ce qui est envisagé, il faudrait peut-être dix ans encore pour que nous parvenions à inculquer aux juges de la division de première instance l'expertise dont bénéficie déjà les juges de la Cour d'appel.

M. Robinson: Évidemment, bon nombre de ces juges ont déjà atteint, dans le domaine politique, un niveau d'expertise appréciable.

M. Rideout: Vous parlez des juges issus du NPD?

M. Plamondon: Étant donné le niveau d'expertise que nous avons déjà inculqué aux juges de la Cour d'appel,

[Text]

would be very concerned if we would be losing it or having to rebuild it with different individuals.

Mr. Vallée: I think there is an additional reason. Over the years, the court of appeal has taken a hands-off approach to reviewing the decisions of these boards. It is basically saying that unless it is really necessary, it will leave these boards to deal with those labour relations matters. Another fear is that if it goes to a single judge at the trial level, the hands-off approach will go by the wayside.

We are generally pretty happy with the way in which the Federal Court of Appeal has handled things. It is saying that these are your problems, so you settle them, unless they really have to come in. That is the attitude they have taken. I am just saying that we have not won, of course, every darn decision with the CLRB or the others; win some, lose some. Generally it has been handled very well. This is why we like it.

Mr. Nicholson: We will certainly have a look at your suggestions for change. We do not make change just for the sake of change. I note the NDP again is supporting the status quo. I guess that we have come to expect it from the New Democratic Party in a number of different areas supporting the status quo.

Mr. Milliken: Listen to this biased nonsense!

Mr. Nicholson: We do appreciate the obvious time and effort you put into preparing this. We will have a look at this and we will view the suggestions you have made with an open mind.

Mr. Milliken: That will be a treat!

The Chairman: Thank you very much, Mr. Nicholson. If there are no further questions, I would like to echo what Mr. Nicholson has already said, Madam Pineau and gentlemen, and thank you for your presentations here today. They are obviously well thought out. A good deal of time was spent in preparing them. I think they have been very helpful to the committee. Once again I want to apologize for the delay in the start of the meeting. I think it has been a very worthwhile discussion. I want to thank all associations very much for your efforts in what you have presented here today.

Gentlemen, if I could just talk to members of the committee, there are a few suggested changes in the schedule of witnesses. The Canada Labour Relations Board representative cannot be here on December 5, so it is suggested that we hear the Canada Labour Relations Board at 11 a.m. on December 14. Now, I have been hesitating to go to 11 a.m. What I would like to do is have all the witnesses heard by December 14 because we

[Translation]

l'idée d'en perdre le bénéfice ou d'avoir à tout recommencer à un palier différent nous préoccupe beaucoup.

M. Vallée: Il y a, je pense une autre raison encore. Au cours des ans, la Cour d'appel a manifesté une grande réticence à chaque fois qu'on lui a demandé de contrôler les décisions rendues par ces organismes. La cour a pour principe de laisser à ses organismes le souhait de décider en matière de relations de travail à moins que la situation lui impose le devoir d'intervenir. On craint donc qu'en y substituant une procédure devant un juge unique de la Division de première instance, qu'on porte atteinte à ce principe.

D'une manière générale, nous sommes assez satisfaits de la manière dont la Cour d'appel fédéral s'est prononcée dans ce domaine. La cour reconnaît qu'il s'agit de problèmes très spécialisés et nous laisse un peu le soin de le régler à moins que la situation ne l'oblige à intervenir. Voilà, en quelques mots, l'attitude qui a été la sienne. Nous n'avons pas obtenu gain cause à chaque fois que nous avons fait appel d'une décision du CCRT ou d'un autre organisme. En fait, nous avons parfois obtenu gain de cause et parfois nous avons perdu. Mais, d'une manière générale, tout cela s'est bien passé et c'est pour cela que nous en sommes satisfaits.

M. Nicholson: Il est bien évident que nous examinerons vos propositions. Nous ne sommes pas favorables au changement pour le changement et je constate que le NPD est favorable au maintien du statu quo. Le Nouveau parti démocratique nous a d'ailleurs habitué à cela dans un certain nombre de domaines.

M. Milliken: Que de partialité, que de baliverne!

M. Nicholson: Nous vous savons gré du temps et des efforts que vous avez consacrés à la rédaction de ce mémoire et nous tiendrons compte de tout ce que vous nous avez dit.

M. Milliken: Ce serait bien la première fois!

Le président: Monsieur Nicholson, je vous remercie. Je tiens à me joindre à ce que M. Nicholson vient de vous dire, M^{me} Pineau, messieurs et je vous remercie moi aussi de votre intervention. Les raisonnements se tiennent et il est clair que tout cela a été bien préparé. Cela facilitera sans doute la tâche du Comité. Excusez-nous du retard dans le début de nos délibérations. Je pense que nous avons fait oeuvre utile. Je tiens à remercier l'ensemble des organismes qui ont contribué aux travaux que vous avez présentés.

Permettez-moi, messieurs, quelques paroles à l'intention des membres du Comité. Il va falloir, semble-t-il, apporter quelques changements au calendrier des dépositions. Le représentant du Conseil canadien des relations de travail ne pourra pas se présenter ici le 5 décembre et donc nous nous proposons de l'entendre à 11 heures le 14 décembre. J'hésite à retenir cette heure là car j'aimerais bien que nous ayons terminé nos auditions

[Texte]

never know what House Leaders are going to do as we get closer to—

Mr. Nicholson: What day?

The Chairman: It is a Thursday at 11 a.m. I also have the Law Reform Commission scheduled for December 7. It would rather appear on December 6 at 3.30 p.m.

Mr. Milliken: That is better.

The Chairman: That is a Wednesday. There is another group, the Central Ontario Industrial Relations Institute. If we could put them into the position where the Canada Labour Relations Board was, this would account for the witnesses. Presumably all the witnesses who would wish to be heard will have been heard by 3.30 p.m. on December 14.

Mr. Milliken: We will meet on December 5 then, Mr. Chairman.

Mr. Robinson: I am just wondering about that. Rather than meeting on December 5 with the Central Ontario Labour Relations Institute, could we not add them to December 6, as well, the Wednesday?

The Chairman: We already have two other groups on December 5. There is nothing on December 7.

Mr. Milliken: That is cancelled; oh, great.

Mr. Nicholson: That sounds good.

The Chairman: Everyone will receive an amended schedule. Thank you very much, gentlemen.

The meeting is adjourned.

[Traduction]

avant le 14 décembre car nous ne sommes jamais sûrs de ce que les dirigeants de la Chambre vont décider dans la saison qui précède. . .

M. Nicholson: Quel jour?

Le président: Ce serait le jeudi à 11 heures. J'ai également prévu d'entendre les représentants de la Commission de réforme du droit, le 7 décembre. Cet organisme préférerait être entendu, le 6 décembre à 15h30.

M. Milliken: Je préfère cela.

Le président: C'est mercredi. Il est prévu d'entendre un autre organisme, le *Central Ontario Industrial Relations Institute*. Si nous pouvions nous assurer qu'il viendrait témoigner à l'heure prévue pour le Conseil canadien des relations de travail, la question des auditions serait réglée. Cela permettrait d'avoir terminé nos auditions le 14 décembre à 15h30.

M. Milliken: Monsieur le président, cela veut-il dire que nous nous réunirons le 5 décembre?

M. Robinson: Je me posais justement la question. Au lieu d'entendre le *Central Ontario Labour Relations Institute* le 5 décembre, ne pourrions-nous pas les entendre le 6 décembre, c'est-à-dire mercredi.?

Le président: Nous avons déjà deux autres organismes de prévus pour le 5 décembre. Par contre, nous n'avons rien de prévu pour le 7 décembre.

M. Milliken: La séance est donc annulée; joie!

M. Nicholson: Cela me semble effectivement bon.

Le président: Tout le monde recevra un exemplaire du nouveau calendrier. Messieurs, je vous remercie.

La séance est levée.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Canadian Government Publishing Centre,
Supply and Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Centre d'édition du gouvernement du Canada,
Approvisionnement et Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9

WITNESSES

From the Canadian Labour Congress:

Emile Vallée, Executive Assistant to the President.

From the Public Service Alliance of Canada:

Jim MacEwen, Vice-President;

J.C. Plamondon, Legislative Officer.

From the Confédération des Syndicats nationaux:

Roger Valois, Vice-President;

Anne Pineau, Lawyer, Legal Services.

TÉMOINS

Du Congrès du travail du Canada:

Emile Vallée, adjoint exécutif du président.

De l'Alliance de la Fonction publique du Canada:

Jim MacEwen, vice-président;

J.C. Plamondon, agent législatif.

De la Confédération des syndicats nationaux:

Roger Valois, vice-président;

Anne Pineau, avocate, Services juridiques.

HOUSE OF COMMONS

Issue No. 3

Tuesday, December 5, 1989

Chairman: Russell MacLellan

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule n° 3

Le mardi 5 décembre 1989

Président: Russell MacLellan

*Minutes of Proceedings and Evidence of the
Legislative Committee on*

BILL C-38

**An Act to amend the Federal Court Act,
the Crown Liability Act, the Supreme
Court Act and other Acts in consequence
thereof**

*Procès-verbaux et témoignages du Comité législatif
sur le*

PROJET DE LOI C-38

**Loi modifiant la Loi sur la Cour fédérale,
la Loi sur la responsabilité de l'État, la
Loi sur la Cour suprême et d'autres lois en
conséquence**

RESPECTING:

Order of Reference

CONCERNANT:

Ordre de renvoi

WITNESSES:

(See back cover)

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)



Second Session of the Thirty-fourth Parliament,
1989

Deuxième session de la trente-quatrième législature,
1989

LEGISLATIVE COMMITTEE ON BILL C-38

Chairman: Russell MacLellan

Members

Doug Fee
Al Horning
Peter Milliken
Rob Nicholson
George Rideout
Svend Robinson
Jacques Tétreault
Blaine Thacker—(8)

(Quorum 5)

G.A. Sandy Birch
Clerk of the Committee

Pursuant to Standing Order 114(3):

On Tuesday, December 5, 1989:

John Brewin replaced Svend Robinson.

COMITÉ LÉGISLATIF SUR LE PROJET DE LOI C-38

Président: Russell MacLellan

Membres

Doug Fee
Al Horning
Peter Milliken
Rob Nicholson
George Rideout
Svend Robinson
Jacques Tétreault
Blaine Thacker—(8)

(Quorum 5)

Le greffier du Comité
G.A. Sandy Birch

Conformément à l'article 114(3) du Règlement:

Le mardi 5 décembre 1989:

John Brewin remplace Svend Robinson.

MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, DECEMBER 5, 1989

(1)

[Text]

The Legislative Committee on Bill C-38, An Act to amend the Federal Court Act, the Crown Liability Act, the Supreme Court Act and other Acts in consequence thereof, met at 3:35 o'clock p.m. this day, in room 308 West Block, the Chairman, Russell MacLellan, presiding.

Members of the Committee present: John Brewin, Doug Fee, Peter Milliken, George Rideout, Jacques Tétreault and Blaine Thacker.

Other Member Present: Gilbert Parent.

In attendance: From the Research Branch of the Library of Parliament: Kate Dunkley, Research Officer.

Witnesses: From Central Ontario Industrial Relations Institute: Timothy W. Sargeant, Counsel. *From the Public Service Staff Relations Board:* Ian Deans, Chairperson. *From the Canadian Council of Administrative Tribunals:* Jean-François Gosselin, Vice-Chair (CCAT); Ghislaine Richard, Immediate Past Chair (CCAT).

The Committee resumed consideration of its Order of Reference, dated Wednesday, November 1, 1989, concerning Bill C-38, An Act to amend the Federal Court Act, the Crown Liability Act, the Supreme Court Act and other Acts in consequence thereof. (*See Minutes of Proceedings and Evidence, Tuesday, November 7, 1989, Issue No. 1*).

Timothy W. Sargeant made an opening statement and answered questions.

Ian Deans made an opening statement and answered questions.

Jean-François Gosselin made an opening statement and with the other witnesses answered questions.

At 5:15 o'clock p.m., it was agreed,—That the Committee adjourn to the call of the Chair.

W.J. Farrell
Clerk of the Committee

PROCÈS-VERBAL

LE MARDI 5 DÉCEMBRE 1989

(4)

[Traduction]

Le Comité législatif sur le projet de loi C-38, Loi modifiant la Loi sur la Cour fédérale, la Loi sur la responsabilité de l'État, la Loi sur la Cour suprême et d'autres lois en conséquence, se réunit aujourd'hui à 15 h 35, dans la pièce 308 de l'édifice l'Ouest, sous la présidence de Russell MacLellan (*président*).

Membres du Comité présents: John Brewin, Doug Fee, Peter Milliken, George Rideout, Jacques Tétreault et Blaine Thacker.

Autre député présent: Gilbert Parent.

Aussi présente: Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement: Kate Dunkley, attachée de recherche.

Témoins: Du Central Ontario Industrial Relations Institute: Timothy W. Sargeant, conseiller. *De la Commission des relations de travail dans la Fonction publique:* Ian Deans, président. *Du Conseil canadien des tribunaux administratifs:* Jean-François Gosselin, vice-président; Ghislaine Richard, présidente sortante.

Le Comité poursuit les travaux prévus à son ordre de renvoi en date du mercredi 1^{er} novembre 1989, soit l'étude du projet de loi C-38, Loi modifiant la Loi sur la Cour fédérale, la Loi sur la responsabilité de l'État, la Loi sur la Cour suprême et d'autres lois en conséquence. (*Voir les Procès-verbaux et témoignages du mardi 7 novembre 1989, fascicule n° 1*).

Timothy W. Sargeant fait un exposé et répond aux questions.

Ian Deans fait un exposé et répond aux questions.

Jean-François Gosselin fait un exposé puis, avec l'autre témoin, répond aux questions.

À 17 h 15, il est convenu,—Que le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

Le greffier du Comité
W.J. Farrell

EVIDENCE

[Recorded by Electronic Apparatus]

[Texte]

Tuesday, December 5, 1989

• 1537

The Chairman: I would like to begin this session of the Legislative Committee on Bill C-38. Today we are fortunate to have three witnesses: the Central Ontario Industrial Relations Institute, the Canadian Council of Administrative Tribunals, and the Public Service Staff Relations Board.

I would ask these three groups to come to the table. Mr. Deans will recognize the table immediately, having seen it before. I would like to welcome witnesses to the committee this afternoon. I am going to suggest that we hear the briefs and the comments of the three groups, and then allow the members of the committee time to ask some questions, which I hope the witnesses will be agreeable to answering.

I believe Mr. Sargeant of the Central Ontario Industrial Relations Institute has to catch an airplane. If everyone is agreeable, I will ask Mr. Sargeant to begin.

Mr. Timothy W. Sargeant (Counsel, Central Ontario Industrial Relations Institute): Thank you very much, Mr. Chairman. Please excuse me if I walk out early. I do not mean to be rude to the committee.

Mr. Chairman, I figured that everybody had a copy of the brief, which is obviously very brief. I do not propose to read it. We do represent some 100,000 employees in the country. We represent management; we act on behalf of management, so you know where our direction is.

Basically, the very small point we wish to make is that we feel the present procedure whereby decisions of the Canada Labour Relations Board are appealed to the Federal Court should be continued and it should not go to a single judge. This is the essence of our proposal before you.

Mr. Chairman, as we note in the brief, the Canada Labour Relations Board is a long-established administrative tribunal with great experience. You do sit before a panel of three people. They do have a committee that hears you beforehand and an officer who goes out to hear facts. There is a review procedure in the act. There is a review by an executive panel. It is a very experienced board.

In our opinion, to go back to an appeal to a single judge would be costly and would not be responsive to what happened back in 1978. Therefore in that brief

TÉMOIGNAGES

[Enregistrement électronique]

[Traduction]

Le mardi 5 décembre 1989

Le président: Je déclare ouverte la séance du Comité législatif sur le projet de loi C-38. Aujourd'hui nous avons le plaisir d'accueillir trois témoins différents: le Central Ontario Industrial Relations Institute, le Conseil canadien des tribunaux administratifs et la Commission des relations de travail dans la Fonction publique.

J'aimerais demander à ces trois groupes de prendre place. M. Deans reconnaîtra tout de suite la table, puisqu'il l'a déjà vue. J'aimerais souhaiter la bienvenue à nos témoins cet après-midi. Je propose que les trois groupes nous présentent d'abord leur mémoire et nous fassent part de leurs observations, et que nous réservions ensuite le temps qu'il reste pour permettre aux membres du Comité de poser des questions auxquelles voudront bien répondre nos témoins, je l'espère.

M. Sargeant du Central Ontario Industrial Relations Institute doit prendre un avion. Si tout le monde est d'accord, je demanderai à M. Sargeant de commencer.

M. Timothy W. Sargeant (avocat, Central Ontario Industrial Relations Institute): Merci, monsieur le président. Je m'excuse d'être obligé de partir tôt, mais mon intention n'est pas d'offenser le Comité.

Monsieur le président, je crois que vous avez tous un exemplaire du mémoire, qui est très bref. Je n'ai pas l'intention de le lire. Nous représentons plus de 100,000 salariés au pays. Nous représentons les cadres; nous agissons au nom des cadres, je vous le précise afin que vous sachiez qui nous sommes.

La question très simple dont nous voulons vous entretenir est la suivante. Nous estimons que la procédure actuelle selon laquelle les décisions du Conseil canadien des relations du travail sont portées en appel devant la Cour d'appel fédérale devrait être maintenue et que le contrôle judiciaire ne devrait pas relever d'un seul juge. Voilà donc l'essentiel de notre proposition.

Monsieur le président, comme nous le disons dans notre mémoire, le Conseil canadien des relations du travail est un tribunal administratif respecté, établi depuis longtemps. Le conseil se réunit en groupe de trois personnes. Un comité entend les causes au préalable et un agent se rend sur place pour recueillir les faits. La loi prévoit un contrôle judiciaire. Ce contrôle judiciaire est assuré par un comité exécutif. Cette commission a beaucoup d'expérience.

A notre avis, il serait coûteux de revenir à l'examen des décisions du Conseil par un seul juge, et cela équivaldrait à ne pas tenir compte de ce qui s'est produit en 1978. Par

[Texte]

submission, Mr. Chairman, we wish that those appeals should continue to be made to the Federal Court.

• 1540

Mr. Chairman, if I could briefly comment, perhaps outside the brief, as we all know, the Supreme Court recently, in the Paccar decision and other decisions, has said that tribunals with strong privative clauses should be given curial deference. They should be able to make mistakes. The Canada Labour Relations Board does have a strong privative clause.

I would make perhaps two points here. One has to have with a privative clause, with the view of the Supreme Court on privative clauses such as this, an awfully strong case to appeal before you are going to advise a client to appeal in a responsible level. To appeal to a single judge seems to be a backward step, in that it has been given expertise.

Back in 1978 when this was first introduced, as I recall, one of the emphases of the minister was that this could be a delaying tactic. If you went to a single judge and one went up to the Federal Court, it was a delaying tactic, and it was far better to go to the Federal Court of Appeal. In that the employers were brushed with, I suppose, that brush that we used this as a delaying tactic, I resent those implications, Mr. Chairman. I think anybody can use it as a delaying tactic, but I think in this day and age it is in the interest of both management and labour to get on with labour relations.

It is my view that if it goes to a single judge there should be a right of appeal from a single judge as of a right. Given the nature of the privative clause, Mr. Chairman, members of the committee, it is my view that it will always be appealed from a single judge to the Federal Court, and therefore we have just added another process.

I have another problem, in the sense that since 1978 the Federal Court sits as three people. It sits as an administrative tribunal that is recognized somewhat in matters of labour relations now, among other things, as administrative tribunal. To educate, I would suggest to you, single trial judges is difficult. They come with no experience in that regard. I think it would be a backward step from all the parties' points of view. Mr. Chairman, I think that should be emphasized, because I think if you take even the Ontario system where it goes to judicial review, it is before a panel of three experienced people again, and I think this is important. It should be given to a tribunal that has some experience in that matter, which obviously the Federal Court of Appeal does.

In my view, putting it back to a single judge again is just adding cost. It is adding delay. It could be, I suppose,

[Traduction]

conséquent, monsieur le président, dans notre bref mémoire, nous demandons que ces appels continuent à être entendus par la Cour d'appel fédérale.

Monsieur le président, un bref commentaire, si vous me le permettez. Comme nous le savons tous, la Cour suprême, dans la décision qu'elle a rendue récemment dans l'affaire Paccar et dans d'autres décisions, a affirmé que l'on doit respecter la décision des tribunaux qui ont une clause privative claire. Ces tribunaux devraient avoir droit à l'erreur. Le Conseil canadien des relations du travail a effectivement une clause privative claire.

J'aimerais faire deux remarques à ce sujet. D'abord, lorsqu'il y a une clause privative, étant donné l'opinion de la Cour suprême au sujet des clauses privatives du genre, il faut avoir des arguments très solides avant de conseiller à un client de contester une décision. Contester cette décision devant un seul juge semble être un pas en arrière, en ce sens que la compétence du Conseil a été reconnue.

En 1978, si j'ai bonne mémoire, l'un des points sur lesquels le ministre a insisté, c'est qu'il pouvait s'agir d'un moyen dilatoire. Si vous vous adressiez à un seul juge et que quelqu'un s'adressait à la Cour fédérale, cela constituait un moyen dilatoire, et il était de loin préférable de s'adresser à la Cour d'appel fédérale. Monsieur le président, je n'admets pas qu'on laisse entendre que les employeurs se soient servis de cela comme moyen dilatoire. N'importe qui peut l'utiliser comme moyen dilatoire, mais je pense qu'aujourd'hui il est dans l'intérêt du patronat et des syndicats d'entretenir de bonnes relations de travail.

A mon avis, si le contrôle judiciaire relève d'un seul juge, un droit d'appel entendu par un seul juge également devrait être accordé d'office. Monsieur le président, membres du Comité, étant donné la nature de la clause privative, la décision d'un juge seul sera, à mon avis, toujours contestée devant la Cour fédérale, et ainsi on ne fait qu'ajouter une autre étape au processus.

Il y a un autre problème, en ce sens que depuis 1978 trois juges siègent à la Cour fédérale. La Cour fédérale fait office de tribunal administratif en ce qui concerne les questions des relations du travail, entre autres. Laissez-moi vous dire qu'il est difficile de former des juges de première instance qui siègent seuls. Ils n'ont pas d'expérience dans le domaine. Je pense que ce serait un pas en arrière pour tout le monde. Monsieur le président, il est important de le souligner, car même dans le système ontarien, les décisions font l'objet d'un contrôle judiciaire exercé par un groupe de trois personnes d'expérience, ce qui est à mon avis important. Le contrôle judiciaire devrait relever d'un tribunal qui a de l'expérience dans le domaine, ce qui est de toute évidence le cas de la Cour d'appel fédérale.

A mon avis, en revenant à un seul juge, on ne fait qu'ajouter coûts et retards. Je suppose que ceux qui n'ont

[Text]

used by irresponsible parties to add delay. I think that is an argument that should not be advanced. I think these are very serious matters and usually fairly complicated matters that come up. Therefore, in my view, they are going to get to the Federal Court in any event, and this is just adding a step in that direction, Mr. Chairman.

In those situations, given the nature of the expertise of the board, given what the Supreme Court has said, that we should give curial deference to administrative tribunals such as that, I do think it is a backward step we are proposing here. I think if you go back and read the reasons the minister proposed this in the first place to the Federal Court of Appeal, it should remain. One says status quo, but I do not think it is status quo. I think the amendment was put for good reasons when it was made back in 1978, and this is a backward step.

I would make just one other point. I notice that some of the exceptions, and I do not know all of them, Mr. Chairman. . . I have appeared before the energy board on occasion. I have obviously appeared before the umpires on unemployment insurance, both of which are exempted. It seems strange to me that those types of organizations, which in my view present no greater expertise in that area—as a matter of fact, one could argue whether in fact the unemployment insurance has as great an expertise given the whole process as the Canada Labour Relations Board—should be exempted and the Canada Labour Relations Board should not. For those reasons, we are asking for those amendments. Thank you, Mr. Chairman.

The Chairman: Thank you very much, Mr. Sargeant. Now I would like to ask Mr. Deans of the Public Service Staff Relations Board to please begin.

Mr. Ian Deans (Chairperson, Public Service Staff Relations Board): Thank you very much, Mr. Chairman and members of the committee. I certainly do appreciate the opportunity to be here. I consider what we are dealing with to be vitally important. I want to make it clear at the outset, however, that I am not here to rail against the bill in its entirety, by any means. I am sure that much, if not most, of what is contained in the bill makes sense. I want simply to direct my comments to one particular part of the bill, that being judicial review of tribunals, and in particular the Public Service Staff Relations Board.

• 1545

You have received our general submission outlining the serious concerns we have with respect to the additional level of judicial review this bill will impose. I will not take a lot of time going into detail on it. I want,

[Translation]

pas le sens des responsabilités pourraient s'en servir pour retarder les choses. On ne devrait pas faire valoir un tel argument. Il s'agit habituellement de questions très sérieuses et assez compliquées. Par conséquent, à mon avis, ces questions seront de toute façon portées devant la Cour fédérale, et on aura ainsi tout simplement ajouté une autre étape au processus.

Dans de telles situations, étant donné la nature de la compétence du Conseil, étant donné ce que la Cour suprême a dit, que nous devrions accorder un certain crédit judiciaire à de tels tribunaux administratifs, j'estime que ce qui est proposé constituerait un pas en arrière. Le contrôle judiciaire de telles décisions devrait continuer à relever de la Cour d'appel fédérale pour les raisons qu'a données le ministre lorsqu'il l'a proposé initialement. Certains parlent de statu quo, mais je ne pense pas qu'il s'agisse du statu quo. Je pense qu'il y avait de bonnes raisons pour adopter cet amendement en 1978, et que le changement proposé aujourd'hui est un pas en arrière.

J'aimerais faire une autre observation. Je remarque que certaines des exceptions, et je ne les connais pas toutes, monsieur le président. . . J'ai comparu à plusieurs reprises devant l'Office national de l'énergie. J'ai également comparu devant des juges-arbitres pour des questions d'assurance-chômage, et ces deux organismes sont exclus. Il me semble étrange que ce genre d'organismes qui, à mon avis, ne sont pas plus compétents dans le domaine—en fait, on pourrait se demander si la Commission d'assurance-chômage est effectivement tout aussi compétente que le Conseil canadien des relations du travail, étant donné tout le processus—soient exclus et que le Conseil canadien des relations du travail ne le soit pas. C'est pour ces raisons que nous aimerions proposer ces amendements. Merci, monsieur le président.

Le président: Merci beaucoup, monsieur Sargeant. J'aimerais maintenant demander à M. Deans de la Commission des relations de travail dans la Fonction publique de commencer.

M. Ian Deans (président, Commission des relations de travail dans la Fonction publique): Merci beaucoup, monsieur le président et membres du Comité. Je vous remercie de l'occasion qui m'est donnée de comparaître aujourd'hui. Je considère que le projet de loi à l'étude est extrêmement important. Je tiens cependant à préciser tout de suite que je ne suis pas ici pour m'opposer à ce projet de loi dans son intégralité. Je suis convaincu que la majeure partie des dispositions du projet de loi sont tout à fait logiques. Je veux tout simplement faire certaines observations sur une partie bien précise du projet de loi, soit le contrôle judiciaire des tribunaux, et plus particulièrement sur la Commission des relations de travail dans la Fonction publique.

Vous avez reçu notre mémoire qui expose les graves préoccupations que suscite chez nous l'imposition du contrôle judiciaire que propose ce projet de loi. Je ne vais pas m'attarder là-dessus, mais je voudrais vous faire part

[Texte]

however, to highlight some of what I consider to be the key points. Before I do, I have had an opportunity to read the minister's opening remarks made to this committee. I want to make it clear to everyone that this board and I are not in the least slighted by the thought that the decisions could be reviewed by the Trial Division rather than the Appeal Division.

It does not matter to me which level does the review, although obviously the Appeal Division makes more sense. I just think that adding another level makes no sense. I do not want to leave that impression. It has nothing to do with upper and lower case or more important or less important in our minds. It is the addition of the extra level we are concerned about.

In addition, I do not want to leave the impression that we have any quarrel with the need for judicial review. We understand the necessity for it and support it. We do not want anyone to think otherwise. What does cause me and the board concern is the imposition of this additional step to what is already a very lengthy process. I will come back to that in a moment.

I want to turn to the minister's remarks first, and specifically to his comment about federal tribunals, wherein he said:

There may be amongst such bodies some that for very special reasons should be reviewed by the Court of Appeal. The submissions that the Committee will be hearing during its consideration of Bill C-38 may require further consideration of this matter. Nevertheless, it is vital to keep in mind that only an exceptional and limited category of tribunals should be subject to review by the Court of Appeal under Bill C-38.

Members of the committee, I submit that labour relations boards in general and the Public Service Staff Relations Board in particular constitute just such an exceptional and limited category. With respect to my colleague from the Canada Labour Board, who will make a submission to you as I understand it, I contend that even within the limited category of labour relations, the Public Service Staff Relations Board is quite distinct.

On that point, I would like to draw your attention for a moment to the board's wide-ranging responsibilities. Under the Public Service Staff Relations Act, the board, through its members or through me as the chairperson, provide all—and I underline “all”—the functions performed in the private sector by labour relations boards, the private sector arbitration community and the various ministers of labour. To be more explicit, we perform the same functions generally performed by all labour relations boards, such as certification, complaints of unfair labour practices and so forth. The board also issues binding arbitral awards in interest disputes.

[Traduction]

des principaux points de notre mémoire. Auparavant, je dois dire que j'ai eu l'occasion de lire les remarques d'ouverture faites par le ministre devant ce Comité. Je voudrais préciser qu'il nous importe peu, à cette commission et à moi-même, que les décisions rendues soient contrôlées par la Section de première instance et non par la Cour d'appel.

Peu m'importe qui exerce ce contrôle, même s'il serait préférable de toute évidence qu'il soit effectué par la Cour d'appel. Ajouter une autre étape est, à mon avis, illogique. Peu importe donc qui exerce ce contrôle; c'est plutôt l'ajout d'une nouvelle étape qui nous inquiète.

En outre je ne voudrais pas que vous croyiez que nous contestons la nécessité d'effectuer des contrôles judiciaires. Nous savons que ces contrôles sont nécessaires et nous en sommes partisans. Nous ne voudrions pas que quiconque pense autrement. Ce qui nous inquiète, moi et la commission, c'est cette étape supplémentaire qui est rajoutée alors que la procédure est déjà si longue. Mais j'y reviendrai dans quelques instants.

Je voudrais tout d'abord citer les propos du ministre, et plus particulièrement ce qu'il a dit à propos des tribunaux fédéraux:

Il se peut qu'il faille pour certaines raisons très spéciales réserver le pouvoir de contrôle de la Cour d'appel à l'égard de certains de ces organismes. Au cours de son étude du projet de loi, le Comité devra sans doute examiner plus attentivement les mémoires traitant de cette question. Il ne faut cependant pas oublier qu'aux termes du projet de loi C-38, seules les décisions d'une catégorie limitée des tribunaux administratifs seront contrôlées par la Cour d'appel.

Or je voudrais vous dire que les commissions de relations de travail en général et la Commission des relations de travail dans la Fonction publique en particulier constituent justement une de ces catégories limitées. Sauf le respect que je dois à mon collègue de la Commission canadienne des relations du travail qui, je crois, sera entendu par votre Comité très bientôt, je prétends que même au sein de la catégorie limitée des commissions des relations du travail, la Commission des relations de travail dans la Fonction publique se range à part.

Permettez-moi justement d'attirer votre attention sur les nombreuses responsabilités de la Commission. Aux termes de la Loi sur les relations de travail de la Fonction publique, la Commission, par l'entremise de ses membres ou par mon entremise puisque j'en suis le président, exerce toutes les fonctions—et je dis bien toutes—qu'exercent les commissions de relations de travail du secteur privé, les commissions d'arbitrage du secteur privé et les divers ministres du travail. De façon plus explicite, la Commission joue essentiellement le même rôle que toutes les commissions de relations de travail, puisque nous sommes chargés de l'accréditation des syndicats, que nous répondons aux plaintes portant sur les pratiques

[Text]

To go on, under the statutory grievance adjudication process, the board, through its members, performs functions similar to those performed under the arbitration process in the private sector. In addition, in the area of dispute resolution, I as the chairperson perform the function that in the private sector is performed by the appropriate ministers of labour; for example, the employment of mediators, conciliators and conciliation boards with all of the prerequisite hearing processes that must go into that.

I want therefore to look at the impact of an additional level of judicial review. Based on the board's experience over the years, there is little doubt that any review or appeal process available as of right will be used to its full extent. This will impact in two ways: additional delay on the one hand, and additional cost on the other.

Over the past several years an average of 20 board decisions have been judicially reviewed by the Federal Court of Appeal. Our records establish that the time lapse between the board's decision—that is, the Public Service Staff Relations Board—and the Federal Court decision averages approximately eight months. If another level of review is imposed, it is only reasonable to assume that the elapsed time will at least double—and again I underline it—to an average of 16 months and probably longer, since the present obligation of the Federal Court of Appeal to hear and determine board decisions is without delay and in a summary way. This is not imposed on appeals from the Trial Division.

• 1550

For the individual—let us take someone who has been discharged—you can imagine the consequences. An eight-month delay while the appeal process winds its way through the court is bad enough, but someone who has been discharged and who is out of work would be faced with a 16-month delay or longer if we add yet another level of appeal or take into account the collective bargaining process, the appeal of designations, or the holding of a conciliation board.

You all know the process. Before I can establish a conciliation board I must pre-determine which employees are necessary for the safety and security of the public. This matter would be subject to two levels of appeal. It might be up to two years before I could establish a conciliation board in a dispute, and you can imagine the difficulties created in the collective bargaining process. Again I say a delay of up to eight months is bad enough, but to add yet another eight months or maybe another year to the process is, I suggest with respect, unacceptable to everyone involved.

[Translation]

déloyales de travail, etc. La Commission rend également des décisions arbitrales exécutoires en cas de conflit.

De plus, selon la procédure réglementaire d'arbitrage des griefs, la Commission, par l'entremise de ses membres, exerce à peu près le même rôle que celui exercé par les commissions d'arbitrage du secteur privé. En outre, en ce qui concerne le règlement des litiges, en ma qualité de président de la Commission, j'exerce les mêmes fonctions que celles exercées dans le secteur privé par les ministres du Travail ad hoc; par exemple, c'est moi qui nomme les médiateurs et conciliateurs et qui constitue des commissions de conciliation en organisant au préalable toutes les audiences qui s'appliquent en de tels cas.

Je voudrais donc examiner l'impact que pourrait avoir un contrôle judiciaire supplémentaire. D'après l'expérience que la Commission a accumulée au fil des ans, il ne fait aucun doute que tout contrôle ou recours donné par la loi sera utilisé jusqu'au bout. Cela entraînera, par conséquent, non seulement des retards, mais aussi des coûts supplémentaires.

Ces dernières années, la Cour d'appel fédérale a contrôlé en moyenne 20 décisions rendues par les commissions. D'après nos dossiers, le laps de temps s'étant écoulé entre la décision rendue par la Commission—c'est-à-dire, par la Commission des relations de travail dans la Fonction publique—et celle rendue par la Cour d'appel fédérale est de huit mois environ. Si un autre contrôle était imposé, ce laps de temps doublerait—et je dis bien doublerait—et il faudrait compter 16 mois ou même plus puisque la Cour d'appel fédérale doit entendre les décisions rendues par les commissions sans retard et selon une procédure sommaire. Cette obligation ne sera pas imposée à la Section de première instance.

Vous pouvez facilement imaginer les conséquences que cela pourrait avoir pour quelqu'un qui aurait été licencié, par exemple. Attendre huit mois qu'un tribunal entende un appel, c'est déjà long, mais quelqu'un qui aura été licencié et qui se trouve sans travail devra attendre 16 mois ou même plus si on ajoute une autre étape à la procédure d'appel ou si on tient compte du processus des négociations collectives, du droit d'appel des personnes désignées ou de la constitution d'une commission de conciliation.

Vous savez tous comment cela se passe. Avant que je puisse constituer une commission de conciliation, je dois déterminer à l'avance quels employés sont nécessaires pour assurer la sûreté et la sécurité du public. Deux procédures d'appel seraient prévues en l'espèce. Il faudrait peut-être que j'attende jusqu'à deux ans avant de pouvoir créer une commission de conciliation en cas de conflit et vous pouvez facilement imaginer les difficultés que cela entraînerait pour les négociations collectives. Je le répète, huit mois c'est déjà long, mais y ajouter huit autres mois ou même un an, c'est, sauf le respect que je vous dois, inacceptable.

[Texte]

You know the difficulty we had, even in the last round of collective bargaining, when we had 27 groups. We had negotiations going on in Ottawa for five straight weeks in February and early March; four of those groups—actually three, but it turned out to be four combined—did not accept the general settlement. We had all kinds of difficulty because the employer made an error with regard to designation. Three appeals of different board decisions went to the Federal Court. We were able to get the matter resolved only because the Federal Court agreed to expedite the hearing, but even then the resolution took over three months. As I understand it, only now are we coming to the concluding chapters of the dispute in the House of Commons.

If you go on from there, the impact on individuals. . . Within our process the adjudication of grievances is not submitted by the unions, but by the individual employees, sometimes with support of their union, sometimes without the support of their union. In other cases, there are circumstances in which it is not necessary to be a member of the union to submit a grievance. You could be outside the collective bargaining process entirely, yet have the right to submit a grievance to adjudication.

An additional step will inevitably create additional cost of appeal, since it is not unreasonable for those employees to want to access the entire process. In some instances this cost would have to be borne by the individual, and I contend that this situation has the potential of preventing many individuals from fully protecting their rights under the act.

If that additional level of appeal is put in place, then the balance of fairness in the system will shift dramatically in favour of the employer in this instance. Why? Because the employer is the Treasury Board of Canada, and the employer has, whether we like it or not, almost limitless resources to pursue matters through the court. Individual employees are very limited by the resources they have—and many of the small unions perhaps are likewise limited.

Before I close I want to make another point I think is important. It is with regard to the distinctiveness of labour boards and the ongoing relationship between ourselves and the parties involved.

Perhaps unlike many other administrative tribunals, we do not deal with separate and isolated incidents or disputes. We deal with an ongoing relationship on an ongoing basis. We administer the ongoing relationship, and the way we do so is designed to provide an environment that will avoid labour disputes, that will assist in the resolution of those disputes. Additional delay and additional cost can only serve to create resentment and undermine the relationship, to the detriment of everyone involved.

In closing, I want to tell you a little bit of the history of this board. I went to the board three years ago, as most of you will know, and I had one objective: to make a system

[Traduction]

Vous savez le mal que nous avons eu lors des dernières négociations collectives, avec les 27 groupes en cause. Les négociations se sont poursuivies pendant cinq semaines d'affilée à Ottawa en février et mars derniers. Quatre de ces groupes—en fait trois, mais cela faisait quatre en tout—n'ont pas accepté l'accord conclu. Nous avons eu des tas de difficultés car l'employeur avait fait une erreur de désignation. Trois appels de décisions rendues par la Commission furent interjetés devant la Cour d'appel fédérale. Nous n'avons réussi à résoudre le problème que parce que la Cour fédérale a accepté d'entendre rapidement ces appels, mais cela a tout de même pris trois mois. Et si je comprends bien, le litige avec la Chambre des communes n'est en train de se conclure que maintenant.

Cela dit, l'impact ressenti par. . . Selon le système en vigueur, ce ne sont pas les syndicats qui demandent le règlement de griefs, mais les employés eux-mêmes, qui le font parfois avec l'appui de leur syndicat et parfois sans cet appui. Dans certains autres cas, il n'est pas nécessaire d'être syndiqué pour recourir à la procédure de grief. Vous pouvez ne pas être assujéti au processus de négociation collective et avoir quand même le droit de recourir à la procédure de grief.

Ajouter une étape supplémentaire entraînera inévitablement une hausse du coût d'appel, puisque les employés touchés voudront se prévaloir de leurs pleins droits. Dans certains cas, ces dépenses devront être engagées par l'employé lui-même et j'estime que cela pourrait empêcher certains d'entre eux de profiter pleinement de la protection que leur accorde la loi.

Si cette nouvelle procédure d'appel est adoptée, c'est l'employeur qui en tirera le plus d'avantages. Pourquoi? Parce que l'employeur est, en l'espèce, le Conseil du Trésor du Canada, et ce dernier, que cela nous plaise ou non, peut sans compter ou presque, poursuivre toute question devant les tribunaux. Les ressources des employés sont très limitées de même que celles d'un grand nombre de petits syndicats.

Avant de conclure, permettez-moi de faire une autre observation que j'estime importante. Elle porte sur le caractère unique des commissions de relations de travail et des rapports que nous entretenons avec les parties en cause.

Contrairement à de nombreux autres tribunaux administratifs peut-être, nous ne nous occupons pas d'incidents ou de conflits isolés. Nous entretenons des rapports continus et constants avec les parties en cause. Nous administrons ces rapports et nous le faisons afin d'éviter tout conflit de travail, afin de créer un climat qui permettra de résoudre ces conflits. De nouveaux retards et une hausse des coûts ne feront que créer du ressentiment et compromettre ces rapports, au détriment de tous ceux qui sont en cause.

En conclusion, permettez-moi de vous dire quelques mots à propos de cette Commission. Comme la plupart d'entre vous le savent, j'ai été nommé président de la

[Text]

that was burdened with an act in need of review—and I might say that is still true—bogged down with delay and a backlog of grievances into an efficient and responsive operation. With some modesty I say that with the help of my colleagues that objective has been met. The backlog of grievances that were numbering 1500 or thereabouts when I went to the board three years ago has been cleared up. The board is able to schedule hearings as soon as the references are received. Through mediation and other mechanisms many grievances are now withdrawn or settled before the hearing takes place.

[Translation]

commission il y a trois ans et j'avais un objectif en vue: je voulais transformer un système alourdi par une loi dont la révision s'imposait—et je dois dire que c'est toujours le cas—par les retards et par un arriéré de griefs en une commission efficace et alerte. Avec une certaine modestie, je dois dire que cet objectif a été atteint grâce à l'aide de mes collègues. L'arriéré de griefs qui se chiffrait à 1,500 ou à peu près lorsque je suis arrivé à la commission il y a trois ans a été épongé. La Commission peut maintenant prévoir ses audiences dès que les demandes lui sont adressées. Grâce à la médiation et à d'autres mécanismes, un grand nombre de griefs sont maintenant retirés ou réglés avant que l'audience n'ait lieu.

• 1555

In the area of collective bargaining, against considerable odds, this year we managed to assist in the settlement of the largest round of collective bargaining I think in the history of the Public Service of Canada. And I say to the credit of both sides that they worked extremely hard within the environment that was created and they were able to reach a collective agreement. I think we have come a long way.

In my opinion, the impact of the proposed change to the Federal Court Act as it relates to this board has the potential of negating many of the gains we have made.

I have offered to your clerk a proposed amendment, which he will make available to you at an appropriate time. I am asking you to include the Public Service Staff Relations Board with those tribunals that will continue to be supervised at first instance by the Federal Court of Appeal. I believe we are an exceptional case. I thank you.

The Chairman: Thank you very much, Mr. Deans. I would like to now call upon the Council of Canadian Administrative Tribunals.

Mr. Thacker (Lethbridge): I was wondering how soon Mr. Sargeant has to leave, in the sense of whether we should do his questions first. I just have a couple of questions I would like to put to him.

The Chairman: Mr. Gosselin, how long will your statement be, if I may ask? It is not that we want to restrict you.

Mr. Jean-François Gosselin (Vice-Chairman, Council of Canadian Administrative Tribunals): I guess about 20 minutes.

The Chairman: If you do not mind, sir, then maybe, because Mr. Sargeant has to catch a plane—

Mr. Gosselin: There is absolutely no problem with us.

The Chairman: All right. Thank you very much. If any of the members would like to ask Mr. Sargeant. . .

Mr. Brewin (Victoria): Do we include Mr. Deans?

Pour ce qui est des négociations collectives, nous avons réussi cette année, contre toutes attentes, à contribuer au règlement des plus grosses négociations collectives que la Fonction publique du Canada ait connue jusqu'à ce jour. Et rendons à César ce qui est à César: les deux camps ont travaillé sans relâche au sein de l'environnement créé et ont réussi à s'entendre. Je crois que nous avons fait beaucoup de progrès.

À mon avis, les changements proposés à la Loi sur la Cour fédérale, qui auront un impact sur notre Commission, risquent de compromettre les nombreux gains que nous avons pu réaliser.

J'ai donné à votre greffier le texte d'un amendement qu'il vous donnera au moment indiqué. Je vous demande d'inclure la Commission des relations de travail dans la Fonction publique à la liste des tribunaux qui continueront d'être contrôlés en première instance par la Cour d'appel fédérale. Je crois que nous sommes un cas exceptionnel. Je vous remercie.

Le président: Merci infiniment, monsieur Deans. Je voudrais maintenant demander aux représentants du Conseil des tribunaux administratifs canadiens de bien vouloir prendre place.

M. Thacker (Lethbridge): Je ne sais pas à quelle heure M. Sargeant doit partir, mais je me demande si nous ne pourrions pas l'interroger dès maintenant. Je n'ai que deux questions à lui poser.

Le président: Monsieur Gosselin, puis-je savoir si votre exposé sera long? Nous ne voulons en aucune façon limiter votre temps de parole.

M. Jean-François Gosselin (vice-président, Conseil canadien des tribunaux administratifs): Environ 20 minutes, je crois.

Le président: Si vous n'y voyez pas d'inconvénient, monsieur, M. Sargeant doit prendre un avion. . .

M. Gosselin: Je vous en prie.

Le président: Très bien. Merci beaucoup. Si un député veut poser des questions à M. Sargeant. . .

M. Brewin (Victoria): Pouvons-nous en poser aussi à M. Deans?

[Texte]

The Chairman: I do not want to hold up—

Mr. Brewin: There is a dispute out there, and maybe he could settle it while—

Mr. Deans: With all the goodwill that I claimed to have created.

Mr. Brewin: We will test it. If he settles it, we will give him his amendment.

The Chairman: If we could, I would like to concentrate on Mr. Sargeant, so that he will have time to catch his plane. He has only 20 minutes.

Mr. Thacker: I have two questions, Mr. Sargeant. One is with respect to the consultation your association received while the bill was being put together. My experience is that officials generally do a very good job in trying to consult in the broad public spectre, but I would be interested in knowing just whether or not that occurred in your case.

Mr. Sargeant: It did not. I came to it through inadvertence, if I can put it that way.

Mr. Thacker: Thank you. That helps us a lot as Members of Parliament, because we sometimes hesitate to get in and make changes if there has been a very complete consultation and there is a good rationale for what officials are wanting to do. However, where there has not been a consultation we are always more keen to jump in and muck around with our own feet.

My second question is this. You have asked for the Canada Labour Relations Board to go directly to the Court of Appeal, which is the existing process. Mr. Deans added—and I must say that other witnesses feel the same—that the Court of Appeal justices have experience while the trial court justices, with no disrespect to them, simply do not have experience. That was one of the rationale being given for leaving it as is. Mr. Deans implied—or I think he said directly—that he does not really care. I suppose he is saying that the expertise can be developed, but that he would prefer it being left as it is. I do not think I misstated him on that.

Do you have a view on that? I mean, would you be content if it went to the Trial Division if that were the only judicial appeal, I suppose subject only to errors in law and on the record and stuff like that?

• 1600

Mr. Sargeant: I suppose I have difficulty with how that could be done, because with an existing legal system you usually do have a right of appeal from a single judge. My preference would obviously be for the Federal Court, for a number of reasons. Three justices always give a better view than one, and it is difficult in those regards even if the expertise can be developed. So in those circumstances my view would be that it should go to the Federal Court rather than a single trial judge.

[Traduction]

Le président: Je ne veux pas retenir. . .

M. Brewin: Il y a litige et peut-être pourra-t-il le régler pendant. . .

M. Deans: Avec toutes les fleurs que je me suis envoyées.

M. Brewin: Nous verrons. S'il règle ce conflit, nous lui accorderons son amendement.

Le président: Excusez-moi, mais M. Sargeant ne dispose que de 20 minutes, s'il ne veut pas rater son avion.

M. Thacker: J'ai deux questions à vous poser, monsieur Sargeant. Je voudrais tout d'abord savoir si votre association a été consultée lorsque ce projet de loi a été préparé. Je sais qu'en général les fonctionnaires essaient de consulter tous les intéressés, mais je voudrais savoir si vous l'avez été ou non.

M. Sargeant: Non, je suis tombé sur ce projet de loi par hasard, si je puis dire.

M. Thacker: Merci. Cela nous est très utile car parfois nous hésitons à apporter des changements à un projet de loi si un grand nombre de groupes intéressés ont été consultés et si ce que proposent les fonctionnaires est justifié. Mais en l'absence de consultations, nous avons tendance à proposer plus facilement des changements.

Voici ma deuxième question. Vous demandez à ce que la Commission canadienne des relations du travail s'adresse directement à la Cour d'appel, procédure actuellement en vigueur. À cela, M. Deans a ajouté—et je dois dire que d'autres témoins nous l'ont dit également—que les juges de la Cour d'appel ont plus d'expérience que les juges des tribunaux de première instance, sauf le respect que je leur dois. C'était là une des raisons justifiant le maintien de la procédure en vigueur. M. Deans a laissé entendre—et je crois même qu'il l'a dit carrément—que cela lui était égal. Il pense sans doute que ces juges acquerront de l'expérience, mais il préférerait que la procédure actuellement en vigueur soit maintenue. Je crois que c'est ce qu'il a dit.

Qu'en pensez-vous? Seriez-vous satisfait si la Section de première instance devenait l'unique recours judiciaire, sous réserve, je suppose, d'erreurs de droit, etc?

M. Sargeant: Je me demande comment on procéderait, car selon la procédure actuelle, un appel peut être entendu par un juge seul. Je préférerais de toute évidence que cet appel soit entendu par la Cour fédérale et ce, pour un certain nombre de raisons. Trois juges valent mieux qu'un et ces questions sont toujours difficiles même si les juges peuvent acquérir de l'expérience à la longue. Dans ces conditions-là, je préférerais donc que l'affaire soit entendue par les trois juges de la Cour fédérale et non pas par un seul juge de première instance.

[Text]

I suppose what you are suggesting is that the single trial judge, if there is any appeal, would go directly to the Supreme Court. I am not sure what the process is. If it is the last court of resort, I have problems with that, obviously, because I do not think that is proper. I would think any legislature would have difficulty passing that kind of a law.

So my preference would be yes to the Federal Court, for those reasons. I just do not see how the process could work, frankly.

Mr. Rideout (Moncton): Proposed subsection 18.1(4) broadens the rights for appeal or whatever, and some of the other people who have been before us have suggested we go back to the old system, which was fairly restrictive. These seem to be very broad. Do either one of you have any problems with those ones that run from (a) to (f)? They do seem to broaden it quite substantially.

Mr. Sargeant: I cannot speak to this, sir, but if you look at the amendments made to the Canada Labour Code, they are limited, as I recall, to (a), (b), and (e).

Mr. Rideout: It could be. I do not know.

Mr. Sargeant: I think that is right, because in the privative section that now exists those are basically the grounds you will find in existing section 22. I think you will find for those amendments. . . So I do not speak to that, but at the moment under the Canada Labour Code it is basically limited to those in (a) and (b). I do not suppose (e) anybody could have any objection to, but I obviously do not speak for the board in that sense.

Proposed paragraphs (a) and (b) are a little widening from what exists in section 22 of the Code, but basically what is there now. . .

Mr. Rideout: Proposed paragraph (f) was the one that was bothering a lot of people who spoke before. That is the one that says "acted in any other way that was contrary to law".

Mr. Sargeant: Whatever that means.

Mr. Rideout: Yes, question number one. Secondly, it does limit it to an error of law, I suppose, rather than fact.

Mr. Sargeant: Yes.

Mr. Rideout: But it still does seem to open it up. I just wanted your reaction, more than anything else.

Mr. Sargeant: I guess the legislature has looked at that and said (c) and (d) should not apply. I do not think there is any proposal to widen it.

Given what the Supreme Court of Canada has said, that these kinds of tribunals can make severe errors and we are not going to change them because we are going to give curial deference. . . I suppose that is the intent of the legislature. So I think any narrowing of that scope is

[Translation]

Ce que vous proposez sans doute c'est que le juge de première instance se porterait directement devant la Cour suprême, en cas d'appel. Je ne sais pas exactement quelle est la procédure suivie. S'il s'agit du tribunal de dernier recours, j'aurais du mal à accepter cela car je ne pense pas que ce soit bon. Je crois que tout législateur aurait du mal à faire adopter ce genre de loi.

Je préférerais donc que l'affaire soit entendue par la Cour fédérale, pour toutes ces raisons. Autrement, je ne vois pas comment le tout fonctionnerait.

M. Rideout (Moncton): Le paragraphe 18.1(4) élargit les motifs d'appel et certains des témoins qui ont comparu devant nous ont proposé de revenir à l'ancien système, qui était assez limité. Cette disposition semble assez vaste. Que pensez-vous des alinéas a) à f)? Les motifs d'appel semblent être beaucoup plus nombreux.

M. Sargeant: Je ne peux pas en parler au nom de mon association, mais si vous regardez les amendements apportés au Code canadien du travail, ces motifs sont limités, si je m'en souviens bien, aux alinéas a), b) et e).

M. Rideout: C'est possible, mais je ne sais pas.

M. Sargeant: Je crois que c'est cela, car dans la clause privative qui existe, ces motifs sont à peu près ceux qu'on retrouve à l'article 22. Je crois que pour ce qui est de ces amendements. . . À l'heure actuelle, les motifs prévus par le Code canadien du travail sont limités à ceux qui se trouvent aux alinéas a) et b). Je suppose que personne ne s'opposerait à l'alinéa e), mais en disant cela, je ne parle pas au nom de notre association.

Les alinéas a) et b) ont une portée un peu plus vaste que ceux que prévoit l'article 22 du Code, mais ceux qui s'y trouve. . .

M. Rideout: C'est l'alinéa f) auquel s'opposaient un grand nombre de témoins qui ont comparu devant nous. C'est l'alinéa suivant: «a agi de toute autre façon contraire à la loi».

M. Sargeant: Ce qui est assez obscur.

M. Rideout: Oui, en effet. De plus, c'est limité à une erreur de droit, je suppose, et non à une erreur de fait.

M. Sargeant: Oui.

M. Rideout: Mais cela semble être moins restrictif tout de même. Je voulais simplement savoir ce que vous en pensiez.

M. Sargeant: Je suppose que le législateur s'est penché sur la question et a estimé que les alinéas c) et d) ne s'appliqueraient pas. Je ne crois pas qu'on veuille les élargir.

Compte tenu des propos tenus par la Cour suprême du Canada, selon lesquels ces tribunaux peuvent faire de graves erreurs et de toute façon nous n'allons pas les changer par simple politesse judiciaire. . . Je suppose que c'est ce que veut le législateur. Ainsi, si l'on rétrécissait la

[Texte]

taking away (a) from the view of the Supreme Court of Canada and (b) from the purpose of the legislature.

Mr. Rideout: Maybe I misunderstand, but this seems to broaden that, with the effects of the powers of the Trial Division.

Mr. Sargeant: Yes.

Mr. Rideout: So it would be all-encompassing from (a) to (f), which would perhaps get around the Code as far as a review is concerned.

Mr. Sargeant: Except, as I say, it is limited at the back to (a) and (b) and I believe it is (e), for the Canada Labour Code. So it has limits in the bill. I do not think it basically broadens those scopes.

Mr. Brewin: May I follow that up, to be absolutely clear? What you understand the act does, as presently the bill does as drafted, is to limit appeals under the Canada Labour Code, i.e., appeals from the board—this is as provided in clause 56 of the bill—to the grounds set out in proposed paragraphs 18.1(4)(a), (b), or (e). Correct?

Mr. Sargeant: I believe that is correct, which does not include (f).

• 1605

Mr. Brewin: Without holding you to that opinion, what I really want to get to is that it is on that assumption or understanding that you are not questioning any changes in the grounds of appeal. You are content with the grounds of appeal as long as they are limited to paragraphs (a), (b), or (e) of proposed section 18.1. Is that really the burden of your evidence?

Mr. Sargeant: I should put it perhaps in another way. The Canada Labour Code now basically has a privative clause that limits it to very limited circumstances, basically (a) and (b) of what is existing now. Whether or not I could argue whether I am in favour of that or not in favour of that is a different question. I think that is a direction the legislature and the Supreme Court have gone in giving curial difference to these tribunals, and it was not our proposal here to try to widen that scope. We are not asking for that as an organization. That did not seem to be a purpose of coming before this committee, frankly.

Mr. Brewin: Now we have the bill in front of us and it purports to deal with the grounds of appeal. I think it is very important for this committee and for Parliament to understand exactly what it is doing and whether that is acceptable to the labour relations community, and I take it you are saying that as long as grounds for appeal are confined to paragraphs (a), (b), and (e) then you are not urging us to alter it. To put it another way, if it turned out that there were significant broadening of the grounds of appeal, you would have some further comments.

Mr. Sargeant: Yes, sir.

[Traduction]

portée de ces dispositions, on ne respecterait ni le point de vue de la Cour suprême du Canada ni le but recherché par le législateur.

M. Rideout: Quelque chose m'échappe peut-être, mais cela semble les élargir, vu les pouvoirs de la Section de première instance.

M. Sargeant: Oui.

M. Rideout: Cela engloberait donc les alinéas a) à f), ce qui permettrait peut-être de contourner le Code pour ce qui est du contrôle judiciaire.

M. Sargeant: Sauf que c'est limité aux alinéas a) et b) et également e), je crois, dans le Code canadien du travail. C'est donc limité dans le projet de loi. Et je ne crois pas que cela élargisse vraiment la portée de ces dispositions.

M. Brewin: Puis-je continuer sur la même lancée, pour que ce soit clair dans mon esprit? Selon la formulation actuelle du projet de loi, la loi limite les appels pouvant être interjetés aux termes du Code canadien du travail, c'est-à-dire, les appels de la Commission—ce que prévoit l'article 56 du projet de loi—aux motifs cités aux alinéas 18.1 (4) a), b) ou e). Est-ce cela?

M. Sargeant: Je crois que c'est cela, et cela n'inclut pas l'alinéa f).

M. Brewin: Je ne vous en tiendrai pas rigueur si vous changez d'avis, mais si je comprends bien, c'est pour ces raisons que vous ne contestez pas les modifications apportées aux motifs d'appel. Ces motifs vous satisfont tant qu'ils sont limités aux alinéas a), b) ou e) de l'article 18.1. Est-ce ce que vous pensez?

M. Sargeant: Je devrais peut-être reformuler ce que j'ai dit. Le Code canadien du travail dispose d'une clause privative qui prévoit des circonstances très limitées, soit les alinéas a) et b) actuels. Dire que j'en suis partisan ou non, c'est une toute autre paire de manches. Le législateur et la Cour suprême ont décidé de le faire par politesse envers ces tribunaux, et nous ne voulions pas essayer d'élargir cette portée. Ce n'est pas ce que nous demandons. Nous n'avons pas jugé bon de comparaître devant ce Comité pour cette raison-là.

M. Brewin: Ce projet de loi porte sur les motifs d'appel. Je crois qu'il est très important pour ce Comité que le Parlement comprenne bien que le but recherché par ce projet de loi, si ce but est acceptable aux yeux des commissions de relations de travail; et si je vous comprends bien, vous dites que tant que les motifs d'appel sont limités aux alinéas a), b) et e), cela vous satisfait entièrement. Autrement dit, si les motifs d'appel devaient être élargis de façon significative, vous auriez d'autres observations à faire.

M. Sargeant: En effet.

[Text]

Mr. Brewin: Okay, that is probably the most important. Do you have any comments on the Public Service Staff Relations Board submission? Is that within your mandate?

Mr. Sargeant: No, sir.

Mr. Brewin: Does your experience in labour relations generally lead you to be sympathetic to Mr. Deans's arguments? Can I extract that out of it?

Mr. Sargeant: Sure.

Mr. Deans: After all, I let you go first.

Mr. Sargeant: I think what Mr. Deans has said—and I think this is basically true—is that justice delayed is justice denied in basic labour relations. Now, I suppose we can all argue that people can abuse the process both from management and from the other side, but I think good employers, like good unions, want the decisions, and sometimes they do have a view that they feel is wrong and should have the right of appeal, but they want that decision made on a correct basis. So I basically agree with what Mr. Deans has said in that sense.

The Chairman: Mr. Sargeant, thank you very much.

Mr. Sargeant: Thank you very much. I am sorry to rush away like this.

Le président: Merci de votre patience.

Mr. Gosselin: Thank you very much, Mr. Chairman. First of all, I would like to thank the members of this committee for giving us, as the Canadian Council of Administrative Tribunals, the opportunity to spot a few problems we see with this legislation. First, I should introduce to you my colleague, Ghislaine Richard. Madame Richard is our immediate past chair and she is working in a federal administrative tribunal. As far as I am concerned, my jurisdiction is within the provincial administrative tribunals, so I will make the presentation first and ask my colleague to support me in the question period, because she is more familiar than I am with the very technical questions of that judicial review.

For reasons that will appear later on, only the French version of our submission is now available. We apologize about it. We prepared a résumé in English that is now available, and we want to assure you that an English version will be available within one week. Obviously the presentation will be made in French today.

• 1610

Le Conseil des tribunaux administratifs canadiens est un organisme national qui regroupe les membres des tribunaux fédéraux, provinciaux et territoriaux. Carrefour de la communauté quasi judiciaire canadienne, il est administré par un conseil d'administration de 25

[Translation]

M. Brewin: Bien, c'est probablement ce qui importe le plus. Avez-vous des observations à faire à propos du mémoire présenté par la Commission des relations de travail dans la Fonction publique? Êtes-vous autorisé à en faire?

M. Sargeant: Non, monsieur.

M. Brewin: Vos connaissances des relations de travail vous portent-elles à considérer les arguments présentés par M. Deans sous un oeil favorable? Pouvez-vous répondre à cette question?

M. Sargeant: Bien sûr.

M. Deans: Après tout, je vous ai laissé passer en premier.

M. Sargeant: Je crois que ce que M. Deans a dit—et c'est vrai, à mon avis—c'est que tout retard de justice équivaut à un déni de justice en matière de relations de travail. Mais je suppose que nous pouvons tous dire que le patronat et les employés peuvent tous deux abuser du système, mais les bons employeurs tout comme les bons syndicats veulent que des décisions soient rendues et pensent parfois que ces décisions sont, à leur avis, mauvaises auquel cas un droit d'appel devrait leur être donné, mais ils veulent surtout que ces décisions soient rendues correctement. Grosso modo, je suis donc d'accord avec ce que M. Deans a dit à cet égard.

Le président: Monsieur Sargeant, merci infiniment.

M. Sargeant: Merci beaucoup. Excusez-moi de devoir filer aussi vite.

The Chairman: Thank you for your patience.

M. Gosselin: Merci beaucoup, monsieur le président. Tout d'abord, je voudrais remercier les membres de ce Comité d'avoir donné au Conseil canadien des tribunaux administratifs l'occasion de vous parler de ce projet de loi. Permettez-moi de vous présenter ma collègue, Ghislaine Richard, qui est notre présidente sortante et qui travaille dans un tribunal administratif fédéral. Pour ma part, je travaille dans un tribunal administratif provincial et je vais vous présenter notre exposé et demander ensuite à ma collègue de m'aider à répondre à vos questions car elle connaît mieux que moi tout ce qui se rapporte au contrôle judiciaire.

Pour des raisons que je vous citerai plus tard, seule la version française de notre mémoire est prête. Nous nous en excusons. Nous avons préparé un résumé en anglais que vous avez, et nous voulons vous assurer qu'une version anglaise de ce mémoire sera prête dans une semaine. Notre exposé sera donc présenté en français.

The Council of Canadian Administrative Tribunals is a national organization representing members of federal, provincial and territorial administrative tribunals. In its role as a forum for the Canadian quasi-judicial community, it is administered by a board of directors

[Texte]

membres issus de chacun des 13 ordres juridictionnels et par un comité exécutif de cinq membres au sein duquel les tribunaux provinciaux autant que fédéraux sont représentés. Le siège social est situé à Ottawa.

La mission du Conseil est double: d'abord, préserver et améliorer la qualité de la justice administrative à laquelle le justiciable est en droit de s'attendre; et, ensuite, sauvegarder la crédibilité des tribunaux administratifs et du réseau qu'ils forment à travers le Canada. Dans cette perspective, le Conseil est particulièrement préoccupé par la qualité et la célérité du processus d'adjudication au sein des tribunaux administratifs, par la formation et le perfectionnement des membres des tribunaux administratifs, par l'encadrement professionnel et la déontologie des membres des tribunaux administratifs, par l'accessibilité aux tribunaux administratifs et par la préservation de la culture quasi judiciaire qui est très différente de la culture judiciaire. C'est dans ce contexte que doivent être situées les représentations que nous formulons aujourd'hui.

Avant d'aborder le projet de loi C-38, il nous semble important de formuler quelques remarques préliminaires. Le projet de loi C-38 propose des modifications substantielles aux règles du jeu qui prévalent actuellement en droit administratif fédéral. La responsabilité de l'État fédéral, le rôle de la Cour fédérale et le réaménagement de certaines de ses compétences entre la Division de première instance et la Division d'appel ainsi que la révision judiciaire des décisions des tribunaux administratifs fédéraux sont au centre de cette importante réforme.

Pour des motifs qui découlent tant de sa nature que de sa mission, le Conseil des tribunaux administratifs canadiens entend limiter ses représentations à deux aspects de la réforme projetée qui, si elle devait être adoptée telle que proposée, affecterait de façon significative le réseau des tribunaux administratifs fédéraux, soit la révision judiciaire et la compétence en matière constitutionnelle. À cette étape, nous nous permettons de vous livrer notre appréciation générale du projet de loi C-38.

Même s'il nous semble que des arrêts, comme ceux rendus par notre Cour suprême dans les affaires *Coopers and Lybrand* et *Syndicat des employés de production du Québec* et de l'Acadie, contribuent à préciser les champs d'application respectifs des articles 18 et 28 de la Loi sur la Cour fédérale, nous reconnaissons que la situation demeure encore potentiellement conflictuelle à cet égard. Aussi, comprenons-nous le désir des milieux académiques et juridiques de voir réformer le régime actuel de révision judiciaire des décisions des tribunaux fédéraux. Et de même acceptons-nous la volonté du gouvernement de solutionner législativement le problème identifié. Mais, tout en n'étant pas réfractaire à l'idée de modifier les règles du jeu actuelles en matière de révision judiciaire, le Conseil est extrêmement préoccupé par les conséquences des solutions envisagées sur l'efficacité des tribunaux fédéraux et sur leur accessibilité.

[Traduction]

composed of 25 members from each of the 13 jurisdictions and by an executive committee composed of five members, on which both provincial and federal courts are represented. The head office is in Ottawa.

The Council's mission is twofold: first of all, to preserve and improve the quality of administrative justice that litigants have a right to expect; and secondly, to safeguard the credibility of administrative tribunals and of the network they form across Canada. From that perspective, the Council is particularly concerned about the quality and speed of the adjudication process within administrative tribunals, the training and development of their members, the professional training and supervision as well as the ethical standards of members, access to administrative tribunals and, finally, the preservation of quasi-judicial culture, so to speak, which is very different from judicial culture. That, then, is the context in which we make our representations to the committee today.

Before discussing Bill C-38 itself, we feel it is important to make a couple of preliminary comments. Bill C-38 proposes substantial changes to the rules that currently apply in federal administrative law. The responsibility of the federal government, the role of the Federal Court, jurisdictional changes affecting the Trial Division and the Appeal Division as well as judicial review of federal administrative tribunal rulings are the main elements of the major reform being proposed.

For reasons relating both to the nature of its work and its mission, the Council of Canadian Administrative Tribunals intends to restrict its comments to two aspects of the proposed reform which, were it to go ahead as planned, would have a significant impact on the network of federal administrative tribunals, in terms of judicial review and jurisdiction over constitutional matters. At this stage, we would like to make some general comments about C-38.

Although it is our view that judgements such as those handed down by the Supreme Court in the *Coopers and Lybrand* and *Production Employees Union of Quebec* and *Acadia* cases helped to clarify the application of Sections 18 and 28 of the Federal Court Act, we recognize that the potential for conflict remains. We therefore understand the desire in academic and legal circles to see the current system of judicial review of federal court judgements changed. Similarly, we accept the government's desire to provide a legislative solution to the problem. While we are in no way opposed to the idea of changing the current ground rules with respect to judicial review, the Council is very much concerned about the consequences of what is being proposed for the effectiveness of federal courts and access to those courts.

[Text]

Pour des motifs que nous exposerons ultérieurement, les risques de créer toute une nouvelle génération de problèmes nous semblent en effet suffisamment élevés pour que, tout en appuyant l'objectif poursuivi par le gouvernement, nous manifestations nos inquiétudes et nos désaccords avec plusieurs aspects de la réforme proposée:

Voici le contexte dans lequel nous articulons nos représentations. Il nous semble, en effet, impératif de préciser le cadre général dans lequel nos représentations vous sont soumises. Dans un communiqué émis le 28 septembre 1989 et dont nous avons obtenu copie par nos propres moyens, le Cabinet du ministre de la Justice précisait que, et je cite:

Cette réforme globale est le résultat de consultations exhaustives auprès des gouvernements provinciaux et des juges et reprend les vues de la Commission de réforme du droit du Canada, de l'Association du barreau canadien, des praticiens et des professeurs de droit.

• 1615

Nous tenons à souligner que le réseau des tribunaux administratifs fédéraux a été tenu à l'écart de cette consultation exhaustive, du moins dans les dernières années. Une vérification sommaire faite auprès de plusieurs tribunaux fédéraux, dont les plus importants, ne nous a permis d'en identifier aucun qui aurait été directement associé à la préparation du projet de loi C-38.

Dans certains cas, des tribunaux avaient réagi, à l'automne 1987, à des propositions préliminaires émanant du ministère de la Justice et attendaient toujours les commentaires du ministère sur leur représentation. Dans d'autres, nouvellement créés ou administrés par des présidents en fonction depuis moins de deux ans, l'on ignorait même que le sujet était à l'étude au ministère de la Justice. Et dans plusieurs cas, notamment là où il n'existe pas de service juridique, c'est par le Conseil des tribunaux administratifs canadiens que le tribunal a appris l'existence du projet de loi C-38. Et pourtant, chacun de ces tribunaux sera directement affecté, tout comme la clientèle qu'il dessert d'ailleurs par la réforme proposée.

Les membres de ce Comité se demanderont probablement pourquoi ils ne recevront que quelques mémoires de tribunaux administratifs fédéraux; ils ne doivent pas prendre pour acquis ce c'est parce que les tribunaux n'ont rien à dire, ni qu'ils sont d'accord avec les modalités de réforme envisagées, ni que ces modalités n'affecteront pas leur fonctionnement. Ils doivent savoir que c'est tout simplement parce que, pris au dépourvu, ils n'ont pas été adéquatement associés au processus de consultation. C'est dans cette perspective qu'il faut situer l'intervention du Conseil des tribunaux administratifs canadiens.

Loin de prétendre se substituer aux tribunaux fédéraux, et surtout loin de prétendre être en mesure d'exposer l'ensemble des conséquences de la réforme que vous vous

[Translation]

For reasons we will explain later on, the risks of creating a whole new set of problems are sufficiently great, as far as we are concerned, that even though we support the government's goal, we feel we have no choice but to make you aware of our concerns and our criticisms with respect to various aspects of the proposed reform.

Our representations to you today should therefore be seen in that light. We feel that it is imperative that you understand the general context in which we are making our comments to you today. In a press release dated September 28, 1989—a copy of which we obtained through our own sources—the office of the Minister of Justice declared that, and I quote:

This comprehensive reform is the result of full consultations with both provincial governments and judges and reflects the view of the Law Reform Commission of Canada, the Canadian Bar Association, practitioners and professors of law.

We wish to point out that the network of federal administrative tribunals was in fact excluded from these comprehensive consultations, at least in recent years. A quick survey of a number of federal tribunals, including the most important ones, did not turn up even one that had been directly involved in the preparation of Bill C-38.

In some cases, these tribunals had given their reaction to preliminary proposals from the Department of Justice in the fall of 1987 and were still waiting for departmental feedback in that regard. In the case of other tribunals that had been only recently established or whose chairmen had been in office for less than two years, members were not even aware that the subject was currently under review by the Department of Justice. And in a number of cases, particularly where tribunals had no legal service of their own, it was in fact the Council of Canadian Administrative Tribunals that made them aware of Bill C-38's existence. And yet, each of these tribunals will be directly affected, as will their clients, by the proposed reform.

The members of this Committee may wonder why only a few federal administrative tribunals will be making representations to them on this subject; but you must not take it for granted that it is because these tribunals have nothing to say about it, or that they fully agree with the terms of the proposed reform or, again, that the terms will not affect their operations. The fact is they were simply caught off guard, and were not sufficiently involved in the consultation process. It is in this light that the representations of the Council of Canadian Administrative Tribunals must be seen.

Although it certainly does not claim to replace the federal tribunals, just as it in no way believes it can make you fully aware of the far-reaching consequences of the

[Texte]

apprêtez à adopter sur le fonctionnement des tribunaux concernés, le Conseil désire au premier chef vous sensibiliser aux risques que vous courez de régler le problème de la communauté juridique en créant des problèmes tout aussi, sinon davantage, sérieux aux tribunaux fédéraux et à la clientèle qu'ils doivent servir.

Aussi nous contenterons-nous d'évoquer en termes généraux certains de ces problèmes. Il faut d'abord anticiper des problèmes qui vont découler de la multiplication des paliers de révision judiciaire. Vous en avez entendu parler depuis le début de cette séance.

Il est bon de se rappeler que le Parlement a créé des tribunaux administratifs parce que, à son avis, ils constituaient le modèle approprié pour disposer de certaines catégories de litiges ou pour réglementer certains secteurs de l'activité économique ou sociale. Ce faisant, il optait pour un forum accessible, tant en termes de coût que de procédure et de délai. Et c'est précisément en fonction de ces objectifs que les tribunaux administratifs s'efforcent d'exercer leur juridiction.

Dans cette optique, la révision judiciaire est, et doit continuer à être, perçue comme un recours exceptionnel qui ne doit être ouvert que dans des cas exceptionnels. Dès lors, confier à la Section de première instance de la cour fédérale la compétence générale en matière de révision judiciaire, et conférer un droit d'appel de ses décisions à la Cour d'appel fédérale, entraîneraient vraisemblablement d'abord des problèmes d'accessibilité aux justiciables plus démunis, une plus grande accessibilité aux cours de justice équivalant souvent, en matière de révision judiciaire, à décourager le contribuable d'exercer son recours devant le tribunal administratif. Cela entraînerait vraisemblablement aussi une augmentation substantielle des coûts inhérents à l'exercice d'un recours quasi judiciaire. Cela entraînerait vraisemblablement une augmentation tout aussi substantielle des délais dans la solution définitive des litiges. Enfin, cela entraînerait vraisemblablement des problèmes de judiciarisation des procédures et des tribunaux fédéraux eux-mêmes, le tribunal administratif devenant dès lors partie prenante d'un régime d'adjudication à trois niveaux, dont les deux derniers ne manqueraient probablement pas de marquer le premier.

• 1620

En outre, le contrôleur judiciaire risquerait fort de percevoir l'instauration d'un régime de révision judiciaire à deux paliers comme étant un signal de la part du législateur fédéral quant à son intention de voir renforcer le contrôle judiciaire sur les tribunaux administratifs. Il serait dommage, le cas échéant, que le message à l'effet contraire véhiculé par la Cour suprême du Canada depuis l'arrêt *Blanchard c. Control Data* puisse être remis en question par les plaideurs.

La deuxième catégorie de problèmes que nous anticipons est celle des problèmes découlant de

[Traduction]

proposed reform for the operation of these tribunals, the Council wishes, first and foremost, to make you aware of the risk that by solving the problems of the legal community, you will be creating problems that are just as serious, and perhaps even more serious, for federal administrative tribunals and their clients.

Consequently, we will discuss these various problems in general terms only. First of all, we anticipate difficulties as a result of the proliferation of levels of judicial review. This particular comment has been made a few times since the beginning of the meeting.

We must remember that Parliament established administrative tribunals because, in its view, they were the appropriate model for disposing of certain types of litigation or regulating certain areas of economic or social activity. In so doing, it opted for an accessible forum, both in terms of cost and in terms of time frames for dealing with litigation. And it is precisely on the basis of those goals that administrative tribunals currently try to exercise their jurisdiction.

From that perspective, then, judicial review is, and must continue to be, perceived as a special remedy that can only be made available in special cases. If that is the case, by giving the Trial Division of the Federal Court general jurisdiction for judicial review as well as the right to appeal its decisions to the Federal Court of Appeal, the government is probably creating access problems for the most disadvantaged potential litigants, since greater access to courts of justice for judicial review often discourages taxpayers from availing themselves of existing remedies before administrative tribunals. It would also lead to a substantial increase in the cost inherent in using a quasi-judicial remedy. It would probably also mean just as substantial an increase in time frames for disposing of litigation. And, finally, it would likely create problems of judicialisation of procedures and federal tribunals themselves, since administrative tribunals would be part and parcel of a three-tier adjudication system, the last two levels of which would probably have some impact on the first.

In addition, those responsible for judicial review are likely to see the establishment of a two-tiered judicial review system as a signal from federal legislators that they intend to strengthen judicial review of administrative tribunals. That being the case, the Council feels it would be unfortunate if litigants were given a reason to question the conflicting message that has been conveyed by the Supreme Court of Canada since its ruling on the *Blanchard vs Control Data* case.

The second type of problem we anticipate has to do with the fact that general jurisdiction for judicial review

[Text]

l'attribution de la compétence générale en matière de révision judiciaire à la Section de première instance plutôt qu'à la Cour d'appel fédérale.

En créant des tribunaux administratifs, le Parlement a aussi voulu instaurer des forums spécialisés. Au fil des ans, la Cour d'appel fédérale a non seulement développé une expertise indéniable en droit administratif substantif, mais elle a aussi acquis, un peu par osmose, une bonne connaissance et une sensibilité particulière dans des domaines souvent fort complexes, dans lesquels oeuvrent les tribunaux administratifs qu'elle est actuellement appelée à surveiller.

Selon notre analyse, le droit administratif canadien, pas plus que les tribunaux fédéraux eux-mêmes d'ailleurs, n'ont pas les moyens de se priver de cette expertise et de cette sensibilité.

Au surplus, bon nombre de tribunaux administratifs siègent par bancs multidisciplinaires de deux membres et plus. Dès lors, l'idée de faire tester le caractère «manifestement déraisonnable» de leur décision collégiale et spécialisée par un juge seul et qu'il y a lieu de présumer «généraliste», peut ne pas être nécessairement perçue, tant par le justiciable que par le tribunal lui-même, comme étant une innovation de nature à améliorer la qualité de la justice administrative.

La troisième catégorie de problèmes que nous anticipons si le projet de loi C-38 est adopté tel que présenté découle des critères choisis pour identifier les tribunaux bénéficiant du régime particulier de révision judiciaire par la Cour d'appel fédérale.

En marge du régime général de révision judiciaire par la Section de première instance de la Cour fédérale, le projet de loi C-38 introduit donc un régime particulier en faveur des tribunaux composés de juges et des tribunaux déclarés «cours d'archives» par leur loi constitutive. C'est donc la Cour d'appel fédérale qui aurait compétence pour entendre et disposer, dans ces cas, du recours en révision judiciaire.

Dans son discours de deuxième lecture, l'honorable ministre de la Justice justifiait ce choix de la façon suivante:

resembling courts themselves, these bodies are considered to be of sufficient stature and importance that they should be supervised at the appellate rather than the trial level.

Nous avons souligné «*sufficient stature and importance*».

En outre, dans les notes documentaires concernant les modifications à la Loi sur la Cour fédérale, à la Loi sur la responsabilité de l'État et aux lois connexes, datées le 28 septembre 1989, l'on retrouvait, à la page 5, l'énoncé suivant:

Les autres tribunaux administratifs de moindre importance...
et nous soulignons «de moindre importance»

[Translation]

will be vested in the Trial Division, rather than the Federal Court of Appeal.

By establishing administrative tribunals, Parliament also wanted to create specialized fora. Over the years, the Federal Court of Appeal has not only developed unquestionable expertise in substantive administrative law, it has acquired, sort of through osmosis, a good knowledge of and sensitivity to extremely complex areas in which the administrative tribunals it is currently called upon to supervise now work.

According to our analysis, neither Canadian administrative law nor the federal courts can afford to deprive themselves of this expertise and this sensitivity.

Furthermore, many administrative tribunals are split into multidisciplinary groups composed of two members or more. That being so, the idea of having the "patently unreasonable" nature of their collegial and expert judgements tested by a single judge, who is probably a generalist, may very well not be perceived, either by potential litigants or the tribunals themselves, as being the kind of innovation that is likely to improve the quality of administrative justice.

The third category of problems we anticipate if Bill C-38 is passed in its present form has to do with the criteria chosen to identify those tribunals whose judgements will be subject to judicial review by the Federal Court of Appeal.

Beyond the general system of judicial review by the Trial Division of the Federal Court, Bill C-38 introduces a special system for tribunals composed of judges and those declared to be "courts of record" in the legislation governing them. The Federal Court of Appeal would therefore be authorized to hear and dispose of applications for judicial review in these cases.

In his speech at second reading, the honorable Minister of Justice justified his choice in this way:

leurs pouvoirs étant semblables à ceux des tribunaux, on considère que ces organismes ont suffisamment d'envergure (sufficient stature) et d'importance pour qu'ils soient surveillés par la Cour d'appel, plutôt que par la Section de première instance.

The emphasis on "*sufficient stature*" is our own in the brief.

In addition, in the explanatory notes to the amendments to the Federal Court Act, the Crown Liability Act and related legislation, dated September 28, 1989, appears the following statement, on page 5:

Other administrative tribunals of lesser importance...
and we have underlined "of lesser importance"

[Texte]

... relèveront de la Section de première instance. Ce sera le cas par exemple du Conseil canadien des relations du travail, de la Commission de la fonction publique, de la Commission des relations de travail dans la fonction publique, de la Commission canadienne des droits de la personne, du Commissaire à la protection de la vie privée et du Commissaire à l'information.

• 1625

Le Conseil s'étonne de la double équation consistant d'une part à identifier les tribunaux composés de juges ou déclarés «cours d'archives» aux tribunaux importants, et d'autre part à assimiler tous les autres tribunaux à des «tribunaux de moindre importance». Avec respect et sauf erreur, l'introduction, dans la loi constitutive d'un tribunal fédéral, d'un article le déclarant «cour d'archives» n'a jamais été justifiée par la nécessité de lui reconnaître un statut particulier en regard de la révision judiciaire. L'on s'entend en effet généralement pour interpréter une disposition de cette nature comme conférant à un tribunal certains pouvoirs, notamment en matière d'outrage au tribunal, pouvoirs dont d'autres tribunaux peuvent par ailleurs être investis par des dispositions particulières de leur loi constitutive plutôt que par déclaration disant qu'ils constituent une cour d'archives. Vu sous cet angle, le critère retenu nous semble plus arbitraire qu'il ne paraît l'être de prime abord.

La grille d'analyse privilégiée par le projet de loi C-38 pour assujettir un tribunal à la compétence de la Cour d'appel fédérale, conduit d'ailleurs à certaines conclusions qui ne manqueront pas de surprendre plusieurs observateurs. Que le conseil d'arbitrage créé par la Loi sur les produits agricoles au Canada et la commission de révision constituée par cette loi soient considérés comme étant des tribunaux de «plus grande stature» et «plus importants» que le Conseil canadien des relations du travail, la Commission canadienne des droits de la personne, le commissaire à la protection de la vie privée et le commissaire à l'information, a en effet de quoi laisser songeur.

Si, de fait, il s'avérerait nécessaire de créer deux catégories de tribunaux fédéraux, l'une relevant de la juridiction de la Section de première instance et l'autre relevant de la juridiction de la Cour d'appel fédérale, il nous apparaîtrait beaucoup plus acceptable, beaucoup plus réaliste et beaucoup plus crédible aux yeux du justiciable que le partage soit effectivement fait sur la base de l'importance relative de chacun des tribunaux. Cette importance relative pourrait notamment être évaluée en regard de critères fonctionnels ou juridictionnels, par exemple le caractère spécialisé du tribunal, l'expertise de ses membres, la multidisciplinarité de son processus décisionnel, la façon dont il fait enquête ou tient ses audiences et le volume de dossiers qu'il traite annuellement, plutôt qu'à partir d'un statut aussi flou que celui de «cour d'archives» que personne n'a à ce jour véritablement réussi à cerner.

[Traduction]

... will come under the jurisdiction of the Trial Division. This will apply, for example, in the case of the Canada Labour Relations Board, the Public Service Commission, the Public Service Staff Relations Board, the Canadian Human Rights Commission, the Privacy Commissioner of Canada, and the Information Commissioner of Canada.

The Council is surprised to see that on the one hand tribunals with judges or referred to as "courts of record" are considered important, while on the other hand all other tribunals are considered "tribunals of lesser importance". Unless I am mistaken, the introduction in legislation setting up a federal tribunal of a section declaring that it is a "court of record" has never been justified by the need to acknowledge that it has a special status with respect to judicial review. It is generally agreed that such a provision is to be interpreted as granting certain powers to a tribunal, for example as regards contempt of court. Other tribunals may also be vested with special provisions under the legislation setting them up, rather than by a statement that they constitute a court of record. Seen in this light, the criterion used therefore appears more arbitrary than it might at first glance.

The analytical grid used in Bill C-38 to place a tribunal under the authority of the Federal Court of Appeal also leads to certain conclusions that a number of observers will find surprising. They cannot help but wonder why the Board of Arbitration established by the Canada Agricultural Products Act and the Review Tribunal established by the same Act are considered to be tribunals of "greater stature" and "more important" than the Canada Labour Relations Board, the Canadian Human Rights Commission, the Privacy Commissioner and the Information Commissioner.

If in fact proved necessary to establish two categories of federal tribunals, one under the jurisdiction of the Trial Division and the other under the Federal Court of Appeal, we think that the litigant would find such a division far more acceptable, realistic and credible if it were in fact based on the relative importance of each of the tribunals. Such relative importance could be assessed according to functional or jurisdictional criteria, for example the specialized character of the tribunal, the expertise of its members, the multi-disciplinary nature of its decision-making process, the way in which it investigates or holds hearings, or the number of cases it deals with each year, rather than on such a vague status as being declared a "court of record", a term which nobody has managed to define clearly to date.

[Text]

L'on pourrait dès lors s'orienter vers une liste de tribunaux désignés en fonction de ce qu'ils sont vraiment, plutôt qu'à partir d'une étiquette accolée par le législateur à d'autres fins. Bien que plus complexe que les critères privilégiés par le projet de loi C-38, l'exercice de classification des tribunaux fédéraux que nous suggérons pourrait difficilement conduire à un régime de révision judiciaire moins efficace que celui qui est actuellement proposé. Au surplus, la démarche n'apparaît pas irréalisable, puisque la Commission de réforme du droit du Canada l'a envisagée, dans un autre contexte faut-il l'admettre, dans son Rapport 26 de 1985 sur *Les organismes administratifs autonomes*. Nous nous référons plus précisément à l'Annexe A.

* 1630

Mais encore faudrait-il, pour que l'opération réussisse, que les tribunaux administratifs fédéraux y soient directement associés, de façon à ce que le législateur puisse évaluer correctement l'impact, sur leur fonctionnement et sur leur clientèle, de leur assujettissement en matière de révision judiciaire à la compétence de la Section de première instance ou à celle de la Cour d'appel fédérale.

La quatrième catégorie de problèmes que nous anticipons découle de la confirmation de la compétence des tribunaux fédéraux de disposer des arguments constitutionnels et notamment des questions de Charte.

Nous comprenons de l'article 19 du projet de loi C-38 que le nouveau libellé du paragraphe 57(1) de la Loi sur la Cour fédérale confirmera la compétence des offices fédéraux de déclarer invalides, inapplicables ou sans effet, sur le plan constitutionnel, des lois fédérales ou provinciales ou leurs textes d'application.

Comme le savent les membres de ce Comité, la compétence des tribunaux administratifs de neutraliser, notamment pour cause d'incompatibilité avec la Charte canadienne des droits et libertés, les textes juridiques qu'ils ont pour mission d'appliquer, est encore aujourd'hui une question largement controversée, tant en jurisprudence qu'en doctrine.

Tout en soulignant que la confirmation de cette compétence pourra permettre à des tribunaux fédéraux d'écarter des lois ou des règlements pour l'application desquels ils ont été mis sur pied, et tout en précisant que l'introduction de débats de nature constitutionnelle devant les tribunaux administratifs contribuera sans doute à les judiciariser, le Conseil des tribunaux administratifs canadiens prend acte de la volonté gouvernementale. Les tribunaux fédéraux devront donc prendre le virage constitutionnel.

Cela acquis, nous nous permettons de soulever dès à présent trois problèmes, d'importance inégale, il est vrai, mais qui, à notre avis, méritent d'être soulignés.

D'abord, le nouvel article 57, tel que proposé, ne précise ni qui doit donner l'avis préalable aux procureurs

[Translation]

We could then move towards a list of tribunals which would be designated on the basis of what they actually are, rather than according to some label which the legislator has pinned on them for other purposes. The system that we suggest for classifying federal tribunals would be more complex than the criteria used in Bill C-38, but it could hardly lead to a less effective judicial review system than the one currently being proposed. Furthermore, our approach is feasible, since the Law Reform Commission of Canada considered it, although admittedly that was in another context, in its 1985 Report 26 on *Independent Administrative Agencies*. We are referring specifically to Appendix A.

However, for this to be successful, federal administrative tribunals must be directly involved, so as to enable the legislator to assess accurately the impact on the way they work and the people they serve if, for purposes of judicial review, they are under the jurisdiction of the Trial Division or the Federal Court of Appeal.

There is a fourth type of problem which might arise if the authority of federal tribunals to deal with constitutional arguments, and particularly issues related to the Charter, is confirmed.

We understand from clause 19 of Bill C-38 that the new wording of Section 57(1) of the Federal Court Act will confirm the authority of federal boards to judge federal or provincial legislation or regulations thereunder to be constitutionally invalid, inapplicable or inoperable.

As the members of this committee know, the authority of administrative tribunals to nullify legislation which they are expected to enforce, because they consider it inconsistent with the Canadian Charter of Rights and Freedoms, is still today a very controversial question, both in case law and in theory.

While pointing out that the confirmation of such authority may enable federal tribunals to reject legislation or regulations for the enforcement of which those same tribunals were established, and while clearly indicating that the examination of constitutional issues before administrative tribunals will probably lead to a judiciarization of those tribunals, the Canada Council of Administrative Tribunals takes note of the will of the government. Federal tribunals will therefore be required to address constitutional issues.

If that is accepted, we would now like to raise three points, not all of equal importance but which we consider should be noted.

First, the new section 57, as proposed, does not specify who is to serve notice on the attorneys general, or when

[Texte]

généraux, ni quand cet avis doit être servi. On peut se demander si ce sera là l'affaire des parties ou l'obligation du tribunal.

Ensuite, il faut anticiper que l'obligation de donner avis aux 11 procureurs généraux du Canada entraînera nécessairement des délais considérables. En outre, il ne semble pas déraisonnable de croire que dans des domaines d'intervention réputés propices aux procédures dilatoires, comme en matière de relations du travail, d'immigration et de détermination du statut de réfugié, le législateur s'apprête à fournir de nouvelles munitions aux parties qui désirent gagner du temps.

Enfin, il faut déplorer le manque de cohérence qui ressort de la lecture parallèle des paragraphes 57(1) et 18.3(2) proposés. Si, en effet, l'on peut interpréter le paragraphe 57(1), qui confirme la compétence des tribunaux administratifs fédéraux en matière constitutionnelle, comme étant une manifestation de confiance du législateur à l'égard de ses créatures, l'on s'explique mal pourquoi, sous l'autorité du paragraphe 18.3(2), le procureur général du Canada pourrait:

... à tout stade des procédures d'un office fédéral renvoyer devant la Section de première instance pour audition et jugement toute question portant sur la validité, l'applicabilité ou l'effet, sur le plan constitutionnel, d'une loi fédérale ou de ses textes d'application.

En général, même devant un tribunal administratif, le litige est d'abord celui des parties. Si l'une de celles-ci, forte de la compétence spécifiquement reconnue par la loi, décide de saisir le tribunal administratif de son argument constitutionnel, l'on comprend mal en vertu de quel principe, malgré la volonté des parties, le procureur général pourrait dessaisir le tribunal. D'ailleurs, et sauf erreur, nous n'avons connaissance d'aucune loi qui autorise le procureur général du Canada ou d'une province à dessaisir une cour ou un tribunal d'un litige auquel il n'est pas partie. Même l'arrêt des procédures décrété par le procureur général, le *nolle prosequi* que l'on connaît en droit criminel, est associé à une initiative du poursuivant.

• 1635

En plus d'être teinté de paternalisme à l'endroit des tribunaux fédéraux, le paragraphe 18.3(2) projeté ne prévoit aucun critère ni aucune balise dans l'exercice du droit du procureur général de demander le renvoi du dossier devant la Section de première instance de la Cour fédérale. Il s'agira dès lors d'une décision purement subjective que le procureur général pourra imposer à des parties qui n'y souscrivent pas tribunal par tribunal et même, faut-il le craindre, dossier par dossier en fonction du membre du tribunal qui pourrait être appelé à trancher le litige.

Pour tout résumer, nous sommes d'avis que le rôle du procureur général devrait être limité à plaider les questions constitutionnelles devant les instances choisies

[Traduction]

such notice is to be served. Is that to be done by the parties concerned or by the court?

We can also expect that the requirement to serve notice on the eleven attorneys general of Canada will inevitably lead to significant delays. Furthermore, it does not seem unreasonable to believe that in areas deemed to be conducive to delaying tactics, such as labour relations, immigration and determining refugee status, the legislator may be preparing to provide new ammunition to those parties wishing to gain time.

In conclusion, the lack of consistency between paragraphs 57(1) and 18.3(2) as proposed, which is obvious if you read them together, is to be regretted. If we are in fact to interpret paragraph 57(1), which confirms the authority of federal administrative tribunals in the constitutional area, as being evidence of the legislator's confidence in one of his creations, it is difficult to understand why paragraph 18.3(2) states that the Attorney General of Canada may:

... at any stage of the proceedings of a federal board, commission or other tribunal, refer any question or issue of the constitutional validity, applicability or operability of an act of Parliament or of regulations thereunder, to the Trial Division for hearing and determination.

Generally, even before an administrative tribunal, the dispute is first dealt with by the two parties. If one of the parties, using the authority specified under the act, decides to submit his constitutional argument to the administrative tribunal, it is difficult to understand on what basis, despite the will of the parties concerned, the Attorney General could remove the question from the tribunal. Moreover, and unless I am mistaken, we do not know of any legislation authorizing the Attorney General of Canada or of a province to remove a dispute from a court or tribunal unless they are involved as parties. Even the *nolle prosequi* that may be issued by the Attorney General in a criminal case is at the option of the plaintiff.

In addition to showing a paternalistic attitude towards federal tribunals, paragraph 18.3(2), as proposed, provides no criterion or reference with respect to the right of the Attorney General to ask that a case be referred to the Trial Division of the Federal Court. Therefore, we are faced with a purely subjective decision which the Attorney General may impose on parties who do not agree with it on a tribunal-by-tribunal basis, and we even fear on a case-by-case basis, according to the member of the tribunal assigned to settle the dispute.

In summary, we consider that the only role of the Attorney General should be to argue constitutional questions before the bodies chosen by the parties,

[Text]

par les parties, quitte à se pourvoir en révision judiciaire une fois la décision rendue. Comme il ne devrait en aucun cas pouvoir dessaisir un tribunal valablement saisi d'une question constitutionnelle de sa propre initiative et sans égard aux parties, nous soumettons que le paragraphe 18.3(2) devrait être retiré.

Voici notre conclusion.

Le Conseil a appris l'existence du projet de loi C-38 le 16 novembre 1989. Il a aussitôt constitué un comité spécial qui s'est réuni d'urgence le 29 novembre, après avoir été informé que l'honorable ministre de la Justice avait prononcé le discours de deuxième lecture le 23 novembre, déclenchant dès lors le processus de l'étude en comité législatif.

La rapidité avec laquelle le Conseil a dû réagir explique à la fois le caractère préliminaire du présent document et le fait qu'il n'a pu être traduit à temps pour la séance d'aujourd'hui. Nous vous prions encore une fois de nous excuser pour ces contretemps qui ne dépendent pas de notre volonté. Nous vous réitérons notre engagement de remédier à ces deux lacunes en vous transmettant, dans les prochains jours, un mémoire révisé dans les deux langues officielles.

Cependant, la précipitation à laquelle nous avons été contraints permet en même temps d'illustrer à quel point la communauté quasi judiciaire canadienne en général et les tribunaux administratifs fédéraux en particulier ont été ignorés dans la préparation du texte final du projet de loi C-38.

Il ne faudrait surtout pas croire que ce mémoire fait le tour des problèmes anticipés par chacun des tribunaux fédéraux qui auront à composer avec les conséquences de la réforme, une fois la loi adoptée.

Le Conseil des tribunaux administratifs canadiens vous soumet donc respectueusement qu'il faut éviter que les solutions envisagées pour régler les problèmes soulevés par les praticiens du droit et les milieux académiques ne mettent en péril l'efficacité des tribunaux fédéraux et l'accessibilité qui doit les caractériser. Les travaux de ce Comité législatif devraient être réaménagés, à notre humble avis, de façon à associer directement ces tribunaux à votre projet de réforme.

En outre, au terme d'une consultation adéquate, le Conseil est convaincu qu'il serait possible de répartir plus rationnellement, parmi les tribunaux fédéraux, ceux qui, en raison de leur stature et de leur importance, devraient être assujettis à la compétence de la Cour d'appel fédérale et ceux, peut-être effectivement moins importants, dont les clientèles ne subiraient aucun préjudice si la révision judiciaire de leurs décisions devait plutôt relever de la Section de première instance.

* 1640

Le Conseil sait que vous concourez à ses objectifs d'efficacité administrative et d'accessibilité aux tribunaux administratifs. Nous vous invitons bien respectueusement

[Translation]

although the issue can go to judicial review after the decision has been handed down. As he should not, on his own initiative and without regard to the parties concerned, ever have the power to remove a constitutional question from a tribunal to which it has been properly referred, we submit that paragraph 18.3(2) should be deleted.

That is our conclusion.

The Council learned of the existence of Bill-38 on November 16, 1989. It immediately set up a special committee which held an emergency meeting on November 29, after being informed that the honourable Minister of Justice had spoken at second reading on November 23, thus beginning the process of study by a legislative committee.

The speed with which the Council had to react explains both the preliminary character of this document and the fact that it could not be translated in time for today's meeting. We apologize once again for these unavoidable problems. We reiterate our undertaking to remedy these shortcomings by sending you, within the next few days, a revised brief written in both official languages.

However, the speed with which we were obliged to act, also indicates the degree to which the quasi-judicial Canadian community in general and federal administrative tribunals in particular were ignored while the final draft of Bill C-38 was being prepared.

It would be a mistake to believe that this brief covers all the problems anticipated by every federal tribunal which will have to live with the consequences of this reform, after the legislation has been adopted.

The Canada Council of Administrative Tribunals therefore respectfully submits to you that care must be taken to ensure that the solutions considered to deal with the problems raised by practising lawyers and academics do not place at risk the effectiveness of federal tribunals or reduce their accessibility, which is so essential. In our view, this legislative committee should take a new approach and directly involve the tribunals concerned in your plans for reform.

Furthermore, following appropriate consultations, the Council is convinced that it should be possible to determine more rationally which federal tribunals, because of their status and importance, should come under the jurisdiction of the Federal Court of Appeal; and in which other cases, where the bodies concerned may in fact be less important, the decisions of tribunals could be subject to judicial review by the Trial Division without the parties concerned being adversely affected in any way.

The council knows that you concur with its objectives of administrative efficiency and of access to administrative tribunals. We would like to respectfully invite you to

[Texte]

à accepter de vous engager dans le processus de consultation et, le cas échéant, nous vous assurons à l'avance de notre entière et inconditionnelle collaboration.

Je vous remercie infiniment pour l'attention que vous m'avez accordée.

Le président: Merci, monsieur Gosselin.

Mr. Deans: I wonder if I might briefly respond to a question by Mr. Thacker, which was addressed to the gentleman who appeared earlier. When I said I did not care which level it went to, it was in an effort to demonstrate that I was not as concerned about the question of status. That is not my concern. I did, however, anticipate that if it were to be the decision of the Parliament, the Trial Division should constitute the appeal level.

I thought that Parliament might consider following the example of Ontarians, and in so doing require that a panel be established within that Trial Division to hear appeals, as is the case with labor relations matters in Ontario. I do not want to leave the impression that I think the appeal should be to a single trial judge. I would rather that the same process followed in the province of Ontario be followed here as well. I would favour that being established, with a panel of judges, three probably, to hear appeals.

Mr. Thacker: I have only one question, and it is to Mr. Deans. It relates to the degree of consultation his association or his board had.

Mr. Deans: I always approach that kind of question very delicately. It depends on how one thinks of consultation. I received a letter on August 20, 1987 from the then Deputy Minister of Justice. It notified me that the Department of Justice was reviewing and updating its proposals for the revisions of the Federal Court Act. It draws to my attention certain things and asks for my opinion.

I responded to that letter on September 25, 1987, drawing to his attention our concerns with the proposals that they had brought to our attention. Now, we get quite a few of those. Since being appointed to the board three years ago, I have had at least two requests for my opinion of possible changes to the Public Service Staff Relations Act. As yet, nothing has happened. If that is consultation, and I can hardly say it is not, I would have thought they might have responded to my response and let me know what they were doing. I heard nothing from September 25, 1987 until it was brought to my attention that the bill was before Parliament and had received second reading.

Mr. Thacker: I noticed that the Canadian Bar Association goes back to 1978. These things tend to take on an institutional file. Bodies change in running the file through, so this sometimes occurs. But that is why we have legislative committees under parliamentary reform.

[Traduction]

consult all interested parties and if you were to do so, we would like to assure you of our total and unconditional cooperation.

Thank you for your consideration.

The Chairman: Thank you, Mr. Gosselin.

M. Deans: Accepteriez-vous que je réponde brièvement à une question posée par M. Thacker au témoin précédent? Lorsque j'ai dit que je me souciais peu de la division d'appel qui exercerait ces contrôles, je voulais dire que le rang de cette division m'importait peu. Ce n'est pas ce qui m'inquiète. Mais si le Parlement devait en décider, je crois que les appels devraient être entendus par la Section de première instance.

Je pensais que le Parlement pourrait suivre l'exemple de l'Ontario et exiger qu'un groupe soit constitué au sein de cette section pour entendre les recours comme c'est le cas en Ontario pour toute question touchant aux relations de travail. Je ne voudrais pas que vous pensiez que l'appel devrait être entendu par un seul juge de première instance. Je préférerais que l'on suive la même procédure qu'en Ontario. Je préférerais qu'un groupe de trois juges, par exemple, soit constitué pour entendre les recours.

M. Thacker: Je n'ai qu'une question à poser et je voudrais la poser à M. Deans. Je voudrais savoir si sa commission a été consultée.

M. Deans: Je fais toujours attention lorsqu'on me pose ce genre de questions. Cela dépend de ce qu'on entend par consultation. Le 20 août 1987, j'ai reçu une lettre du sous-ministre de la Justice de l'époque. Cette lettre précisait que le ministère de la Justice était en train de réviser et d'actualiser la Loi sur la Cour fédérale. Elle portait plusieurs éléments à mon attention et me demandait mon opinion.

J'ai répondu à cette lettre le 25 septembre 1987 en attirant son attention sur les inquiétudes que ces propositions suscitaient chez nous. Nous recevons beaucoup de lettres de ce genre. Depuis que j'ai été nommé président de la Commission il y a trois ans, j'ai reçu au moins deux demandes d'opinion à propos de modifications qui seraient éventuellement apportées à la Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique. Jusqu'à présent, rien ne s'est produit. Si c'est ce qu'on entend par consultation, et c'en est une, je suppose, quelqu'un aurait pu répondre à ma lettre et me dire ce que le ministère avait l'intention de faire. Je n'en ai plus jamais entendu parler jusqu'au jour où quelqu'un m'a dit que le projet de loi avait été présenté au Parlement et qu'il avait été lu une deuxième fois.

M. Thacker: Je remarque que pour l'Association du barreau canadien, cela remonte à 1978. Des dossiers sont constitués dans ces cas-là et parfois les personnes changent, si bien que ce genre de choses se produit parfois. Mais c'est la raison pour laquelle des comités

[Text]

It gives us a chance to get into it in great detail. I can assure our witnesses that we will do precisely that. I am encouraged by the minister's evidence before the committee in responding to Mr. Brewin that he is more than happy to have an open mind on the question of judicial review.

Mr. Milliken (Kingston and the Islands): I am looking at this from a different angle. I am throwing out an idea. I tried it the other day and it did not fly, but it may fly with you.

• 1645

Your interest in this issue is in saving time. In a lot of your comments you talk about the delay the judicial review process entails. You suggested eight months was a normal period for a judicial review. You are suggesting that if the bill is left unamended there would be two of those periods. First of all, how many steps are people normally taking before they get to the board that is being appealed from in each of the cases we are dealing with here?

Mr. Deans: In my case, no fewer than two and no more than four—somewhere between two steps and four steps in every instance before they come to us.

Mr. Milliken: Your decision is final except for judicial review.

Mr. Deans: That is true.

Mr. Milliken: The question is, how does judicial review proceed? I would like to throw out as an idea to minimize the amount of time spent on these things and yet avoid the problem of perhaps having too many have a direct appeal to the Court of Appeal the idea of having an application for leave to appeal to the Court of Appeal heard by a single judge of that court. Everytime someone wanted to bring an application for judicial review there would be first an application for leave and they would have to show a *prima facie* case; in other words, show that you had acted beyond your jurisdiction or in breach of the rules of natural justice or whatever the argument might be.

I wonder what you think of that. It would save time, because at least some of the cases would be knocked out immediately at that point. Presumably there would be a reasonably short submission by the appellant and then there would be no need to proceed further. On the ones that had to go further, you would then have a hearing before the full court.

Looking at it from a lawyer-politician viewpoint, I presume that the intention of the minister—and unfortunately I was not here the day he was here—in proposing this bill was to reduce the number of cases that went directly to the Court of Appeal. If we had this leave mechanism, it would obviously weed out some of the less desirable cases and minimize delays. I am wondering if

[Translation]

législatifs ont été créés à la suite de la réforme parlementaire qui a été adoptée. Cela nous permet d'examiner ces projets de loi dans le détail et je voudrais dire aux témoins que c'est précisément ce que nous ferons. Le fait que le ministre ait dit, en réponse à une question posée par M. Brewin, qu'il était tout à fait prêt à discuter du contrôle judiciaire m'encourage.

M. Milliken (Kingston et les îles): Je vois cela sous un autre angle. Je vais vous lancer une idée. Je l'ai lancée l'autre jour et cela n'a rien donné, mais j'aurai peut-être plus de chance avec vous.

Votre intérêt en l'occurrence, c'est de gagner du temps. Vous parlez de nombreuses fois des retards entraînés par cette procédure de contrôle judiciaire. Vous parlez d'une durée normale de huit mois. Selon vous, si l'on ne modifie pas le projet de loi, il y aura deux périodes de ce genre. Tout d'abord, combien d'étapes les gens franchissent-ils normalement avant d'arriver à la commission qui fait l'objet de l'appel dans chacun des cas dont il est question ici?

M. Deans: Dans mon cas, au moins deux et pas plus de quatre, donc de deux à quatre étapes dans chaque cas avant que nous n'en soyons saisis.

M. Milliken: Votre décision est définitive sauf s'il y a un contrôle judiciaire.

M. Deans: C'est juste.

M. Milliken: Mais comment se passe le contrôle judiciaire? J'aimerais suggérer une idée pour essayer de réduire le temps que prend cette procédure et en même temps éviter le risque qu'un trop grand nombre de personnes fassent directement appel à la Cour d'appel. On pourrait peut-être laisser un seul juge de cette cour entendre une demande d'autorisation de faire appel devant la Cour d'appel. À chaque fois que quelqu'un voudrait demander un contrôle judiciaire, il commencerait pas en demandant l'autorisation et faire la preuve d'une présomption de cause; autrement dit, il faudrait montrer que quelqu'un aurait outrepassé ses compétences ou les règles de la justice naturelle, ou quelque chose comme cela.

Je ne sais pas ce que vous en pensez. Cela permettrait de gagner du temps, car certaines causes seraient immédiatement rejetées. J'imagine que l'appelant présenterait assez brièvement son argumentation et que la question pourrait être réglée rapidement. Dans les cas où ce ne serait pas possible, c'est le tribunal tout entier qui tiendrait une audience.

Si je considère la question sous l'angle du juriste—politicien, je pense que l'intention du ministre—et malheureusement je n'étais pas là quand il est venu ici—avec ce projet de loi était de réduire le nombre de causes portées directement devant la Cour d'appel. Si nous disposions de cette latitude, nous pourrions écarter un certain nombre d'appels injustifiés et réduire les délais. Je

[Texte]

that finds any favour with you or if you would consider it and maybe let us have your views on it in writing later.

Mr. Deans: I will certainly consider it. We have discussed that possibility.

Mr. Milliken: I am glad to hear that.

Mr. Deans: It is a perfectly reasonable thing to contemplate, and we have thought about it. It is difficult to tell. If we were to change the system we currently have and have a single judge reviewing in its entirety the case that had been presented, let us say, before a board with leave to appeal, I am not sure this improves the system. All we would do is to add another step in the system and we would not really improve it appreciably. We have now the opportunity for an individual or a representative of either side to appeal to the Court of Appeal. The Court of Appeal does on occasion dismiss the appeal without hearing it, saying there is no justification for proceeding further.

Mr. Milliken: You can always bring the respondent.

Mr. Deans: Without hearings, yes, that is right.

Mr. Milliken: Without hearing the appellant either?

Mr. Deans: No, without hearing the respondent. I just do not know. I do not honestly know. It would appeal to me, but then we would have to justify why we need another level at all. What is the point of having a single judge hearing it and then another step on top of that again.

Mr. Milliken: I guess the point is that you save tying up the three judges of the Court of Appeal for a lengthy hearing. That is the only advantage, but it is not an insignificant one if you are going to have most bodies appeal directly to the Court of Appeal and if, as you say, they are going to use those avenues at every opportunity.

Mr. Deans: Certainly it would be better than having two steps with the right of appeal. There is no doubt it is true. But in itself, I do not think it in fairness settles the problem of having two steps. It is a serious question.

Mr. Milliken: It is like going to the Supreme Court of Canada, is it not? You do have to get leave there.

Mr. Deans: Yes, but very few people go to the Supreme Court. We do have some, but not too many. I will think some more about it. If there is any more to be said, I will certainly correspond.

Mr. Brewin: I cannot help but pick the suggestion up. Another variation on it would be to give the Court of Appeal the right to either accept an appeal and proceed directly to a full hearing or to refer it to a single judge of the Court of Appeal to deal with an application as to whether a *prima facie* case is made. Variations on that have been used because I guess everybody accepts the public policy advantage of trying to reduce the number of

[Traduction]

ne sais pas si vous êtes d'accord avec cette idée ou si vous voudriez y réfléchir et nous faire parvenir votre point de vue par écrit plus tard.

M. Deans: Je vais y réfléchir. Nous avons envisagé cette possibilité.

M. Milliken: Je m'en réjouis.

M. Deans: C'est une formule tout à fait envisageable, et nous y avons pensé. C'est difficile à dire. Si nous devons modifier le système actuel et charger un juge unique d'étudier toute la cause présentée, disons à une commission avec un droit d'appel, je ne suis pas sûr que cela améliorerait le système. Nous ne ferions qu'ajouter une étape supplémentaire, et ce ne serait pas vraiment une amélioration très substantielle. Pour l'instant, un particulier ou un représentant de l'une ou l'autre partie peut faire appel devant la Cour d'appel. Celle-ci rejette de temps à autre un appel sans même l'entendre en estimant qu'il n'est pas justifié.

M. Milliken: On peut toujours convoquer l'intimé.

M. Deans: Sans audiences, oui, c'est exact.

M. Milliken: Sans entendre l'appelant?

M. Deans: Non, sans entendre l'intimé. Je ne sais pas. Franchement, je ne sais pas. Cela me plairait, mais il faudrait à ce moment là justifier la mise en place d'une étape supplémentaire. À quoi bon avoir une audience par un juge unique si cela ajoute une étape supplémentaire à tout le processus?

M. Milliken: Cela évite de mobiliser les trois juges de la Cour d'appel pour une longue audience. C'est le seul avantage, mais il n'est pas négligeable si la plupart des organismes ont l'intention de faire directement appel à la Cour d'appel et si, comme vous le dites, ils ont l'intention d'exploiter cette possibilité à fond chaque fois qu'ils le pourront.

M. Deans: Ce serait certainement mieux que d'avoir deux étapes pour le droit d'appel. C'est incontestable. Mais franchement, je ne pense pas que cela règle le problème entraîné par la présence de deux étapes. C'est une question épineuse.

M. Milliken: C'est un peu comme pour la Cour suprême du Canada, non? Il faut commencer par obtenir une autorisation.

M. Deans: Oui, mais les gens qui se rendent jusqu'à la Cour suprême sont très rares. Il y en a, mais pas beaucoup. Je vais réfléchir encore à la question. Si je veux ajouter quelque chose, je correspondrai avec vous.

M. Brewin: Il faut que j'intervienne ici. Une autre formule serait de donner à la Cour d'appel le droit soit d'accepter un appel et de l'entendre complètement tout de suite, soit de le renvoyer à un juge unique de la Cour d'appel chargé de déterminer s'il y a une justification *prima facie*. On a déjà eu recours à des variantes de cette formule car je crois que tout le monde reconnaît qu'il est avantageux du point de vue de la politique publique

[Text]

appeals at the Court of Appeal level. At the same time, I think the tendency to accept the general thrust of your arguments, certainly from the labour relations experience that I have had, is the very strong public policy need to reduce appeals and to encourage the finality of decisions by your board or the Canadian Labour Relations Board.

• 1650

Mr. Deans: I did not try to rewrite the law. To be honest with you, I did not sit down and try to think of how it might be done better. I did not think that was my role. I think, for example, the suggestion made by Mr. Brewin is one I had not considered. On the surface it sounds as if you should consider it. I would like to think more about it. But I did not think it my position to come in here and tell you what the law should have looked like. I used to do that and I did not get very far with it, so I figured there was not much sense in doing that now.

Mr. Brewin: There are a number of serious concerns with the bill. The division of tribunals seems to be difficult to identify. I am thinking of the principle already advanced, that some are more important than others.

If you are before us, a particular tribunal is very important to you. As the chairman has indicated, the Minister of Justice certainly sounded open-minded on the issue. So your council could be of assistance to us if it can come up with some specific alternatives.

You have indicated some general principles, and perhaps that could be reflected in some drafts of amendments. I am sure the committee would find that very helpful because I think this is a bit fluid. You have some forceful points and certainly the labour relations people have made strong points on their side. I think there is an openness here, so it would not be a waste of effort.

Mr. Gosselin: Some situations are clear, others are not clear. For those situations which are clear, there is no problem. There are problems with power exercised by some tribunals, but these problems are not very broad.

It was a very important problem ten years ago, but as far as the decisions coming from the Supreme Court of Canada, the problems tend to narrow. We understand that there is a problem of qualification of the power in the actual drafting of clause 28. Instead of looking at the power exercised by the tribunal, it is a good idea to look at the tribunal itself. I think this is the way to build a very good system, which could be foolproof for people appearing before boards. My colleague will give more explanations on that question.

[Translation]

d'essayer de réduire le nombre d'appels entendus par la Cour d'appel. En même temps, je pense que ce qui militent globalement en faveur de votre argumentation, en tout cas du point de vue de ma propre expérience des relations de travail, c'est la nécessité impérieuse de réduire le nombre d'appels et de donner un caractère aussi définitif que possible aux décisions de votre commission ou du Conseil canadien des relations du travail.

M. Deans: Je n'ai pas essayé de réécrire la loi. Honnêtement, je ne me suis pas demandé comment on pouvait l'améliorer. Je n'estimais pas avoir à le faire. Je n'avais par exemple pas réfléchi à la suggestion de M. Brewin. A priori, c'est quelque chose qu'on pourrait envisager. J'aimerais pouvoir y réfléchir à tête reposée. Mais je ne pensais pas que mon rôle était de vous proposer une nouvelle écriture de la Loi. Je l'ai fait dans le passé, et je ne suis pas allé très loin, et par conséquent j'ai pensé que cela ne servirait pas à grand-chose.

M. Brewin: Ce projet de loi pose un certain nombre de problèmes importants. La division des tribunaux semble difficile à définir. Je pense au principe dont il a déjà été question, celui selon lequel certaines causes sont plus importantes que d'autres.

Si vous comparez devant nous, c'est qu'un tribunal particulier compte énormément pour vous. Comme l'a dit le président, le ministre de la Justice a l'air tout à fait prêt à discuter de la question. Votre Conseil pourrait donc nous aider s'il avait des solutions de remplacement à proposer.

Vous avez proposé certains principes généraux qui pourraient peut-être être présentés sous forme de projets d'amendement. Ce serait certainement très utile pour le Comité, car les choses sont un peu vagues. Vous avez des arguments très solides, et les spécialistes des relations de travail ont pour leur part des arguments puissants. Je crois qu'il y a une volonté d'ouverture, et que ce ne serait donc pas un effort en pure perte.

M. Gosselin: Certains cas sont clairs, d'autres non. Quand la situation est claire, il n'y a pas de problèmes. Les pouvoirs exercés par certains tribunaux posent des problèmes, mais pas très importants.

C'était une préoccupation très sérieuse il y a 10 ans, mais les décisions de la Cour suprême du Canada posent de moins en moins de problèmes de nos jours. Il faudrait apparemment préciser les pouvoirs dans le texte de l'article 28. Au lieu d'envisager le pouvoir du tribunal, ce serait une bonne chose de se pencher sur le tribunal lui-même. Je crois que c'est comme cela qu'on échafaudera un excellent système, un système sans faille pour les gens qui comparaitront devant des commissions ou des conseils. Mon collègue vous donnera plus de précisions sur cette question.

[Texte]

[Traduction]

• 1655

Mrs. Ghislaine Richard (Immediate Past Chair, Canadian Council of Administrative Tribunals): I suppose you mean the fact that judges, for instance, are appointed to certain tribunals. The problem that arises from that is that the status of the tribunal in a sense changes with the composition of the tribunal. If somebody departs or if a new chairman or chairperson is appointed, then the status of the tribunal may change. That is one type of difficulty we see in this.

If we were to look at the tribunal itself—the jurisdiction, the functions the brief mentions, expertise—there are a number of criteria that we think might be more helpful than the ones presently suggested. We would be happy to look into it. If you give us some sort of timeframe, we will be happy to look into it and make proposals.

Mr. Brewin: Sooner rather than later, but beyond that we cannot help you. If you consult with the clerk you may find we could be a bit more precise about where we are heading, but certainly the idea of not nailing this into the act itself, but leaving some flexibility by schedules that can be amended, everything that can be done to add flexibility and simplicity to the system, at the same time protecting the rights of Canadians against tribunals that stray from principles of natural justice and so forth—that is the object.

I did not hear you—I may have missed it—reflect on the grounds of appeal set out. Do you have any particular comments on that at this stage? Are you satisfied that those are fairly stated?

M. Gosselin: Oui, c'est ce que je fais maintenant. En toute franchise, nous n'avons pas fait d'étude particulière sur les motifs d'appels et sur les motifs de révision judiciaire. Afin de répondre complètement, j'ai eu l'occasion de participer à un groupe de travail au Québec sur la problématique des tribunaux administratifs. Ce dernier en est venu à la conclusion que la façon de concevoir le contrôle judiciaire est directement fonction de la façon dont l'État perçoit les tribunaux administratifs. Le contrôle judiciaire reflète la volonté d'un Parlement ou d'une Assemblée législative à l'égard de ces entités que sont les tribunaux administratifs.

De ce point de vue, la Législature ou le Parlement peut avoir plus ou moins confiance en ces tribunaux, peut vouloir les protéger de façon plus ou moins étendue par des clauses privatives plus ou moins étanches. Le contrôle judiciaire s'inscrit donc dans cette approche générale qu'un législateur ou qu'un gouvernement doit avoir de ses tribunaux administratifs. Personnellement, je trouve que le gouvernement aurait davantage intérêt à faire confiance à ses tribunaux administratifs et à restreindre l'interventionnisme des cours de justice dans le processus quasi judiciaire. C'est une conviction personnelle. J'en suis arrivé à la conclusion que l'intervention des cours de justice dans le processus quasi judiciaire se traduit toujours par une judiciarisation du processus administratif, judiciarisation des débats, une difficulté de

Mme Ghislaine Richard (présidente sortante, Conseil des tribunaux administratifs canadiens): Vous parlez sans doute du fait qu'on nomme les juges à un tribunal en particulier et que le caractère d'un tribunal est en quelque sorte fonction de sa composition. À notre avis, c'est un aspect problématique de la situation: un départ où une nouvelle nomination risque en effet de changer le caractère d'un tribunal.

D'après nous, il serait plus utile d'envisager des critères ayant trait au tribunal même: sa compétence, ses fonctions—dont il est question dans notre mémoire—, ses domaines de spécialisation. Nous nous ferons un plaisir de faire des recherches et de formuler des recommandations en ce sens; vous n'aurez qu'à nous préciser un échéancier.

M. Brewin: Sans pouvoir préciser des dates, je dirais que le plus tôt sera le mieux. Les greffiers pourraient vous renseigner avec plus d'exactitude sur des délais éventuels, mais je vous souligne que l'objet de ce projet de loi n'est pas de fixer des dates précises d'entrée en vigueur, mais plutôt d'établir des échéanciers qu'on pourra modifier, d'assurer la souplesse et la simplicité du système et de protéger les droits des Canadiens contre la possibilité d'un manquement de la part des tribunaux aux principes de la justice naturelle.

À moins que je ne me trompe, vous n'avez pas abordé la question des motifs proposés d'appel. Avez-vous des commentaires à formuler à ce sujet? Êtes-vous content du libellé actuel?

Mr. Gosselin: Yes, that is what I am doing at the moment. To be frank, we have not undertaken specific studies of grounds for appeal or grounds for judicial review. To give you a complete answer, I would like to point out that I had the opportunity of sitting on a Quebec task force studying the position of administrative tribunals. The task force concluded that the concept of judicial review depends directly on a government's perception of administrative tribunals; judicial review reflects the attitude of a parliamentary or legislative body toward its administrative tribunals.

According to this model, a parliamentary or legislative assembly may have varying degrees of confidence in its tribunals and may wish to grant them varying degrees of protection by means of limiting provisions of varying severity. Judicial review, then, is part of this overall attitude of a government or legislature toward its administrative tribunals. Personally, I think that it would be in the interest of a government to have confidence in its administrative tribunals and to limit intervention by the courts in the quasi-judicial process; that is my personal conviction. I have concluded that intervention by the courts in the quasi-judicial process always leads to judiciarization of the administrative process and of debates, makes it harder and harder for litigants to appear in court without lawyers, and increases delays and costs.

[Text]

plus en plus grande pour les justiciables de comparaître devant les tribunaux administratifs sans être accompagnés par d'un avocat, des questions de délais, des questions de coûts, etc.

Pour ma part, je vois le contrôle judiciaire comme étant une composante d'une philosophie générale d'un gouvernement à l'égard de ses tribunaux administratifs. Si j'étais le gouvernement, ceci étant purement hypothétique, j'aurais tendance à faire confiance à mes tribunaux administratifs et à restreindre le plus possible les motifs de contrôle judiciaire.

Étant entendu par ailleurs que lorsqu'une décision d'un tribunal administratif est manifestement déraisonnable, les cours vont toujours contourner la clause privative et vont toujours exercer le contrôle judiciaire.

Je considère que la décision d'élargir les motifs de la révision judiciaire n'est pas tout à fait heureuse selon la conception que j'ai de ce que devraient être les tribunaux administratifs.

• 1700

Mais si c'est une volonté gouvernementale de resserrer le contrôle des tribunaux administratifs fédéraux, je dois m'incliner devant le choix du législateur. Ce n'est pas une option que je favorise, mais je conviens qu'on doit s'incliner devant le choix du législateur.

Mr. Jacques Tétreault (député de Laval-des-Rapides): Ma première remarque concerne un geste de pardon. En effet, vous n'avez pas traduit votre texte français vers l'anglais. Mais c'est sûrement une première offense. Je suis ici depuis un an et c'est la première fois qu'on nous remet un texte en français non traduit en anglais. C'est plutôt le contraire qui arrive généralement. Le Comité vous pardonne sûrement.

Mr. Gosselin: Merci beaucoup, monsieur le député de Laval.

Mr. Tétreault: Je vous félicite pour votre texte; il est magistral et reflète une étude extrêmement approfondie. Même si vous n'avez pas été associé à l'élaboration de ce projet de loi, je vois que vous avez reçu les documents à temps pour réaliser un travail magistral. Je vous en félicite au nom du Comité.

À la lecture de votre exposé, le grand problème est résumé à compter de la page cinq de votre texte où sont décrits quelques-uns des problèmes prévisibles à court et à moyen termes. Le premier problème identifié est celui découlant de la multiplication des paliers de révision judiciaire.

Le Parlement a créé des tribunaux administratifs parce que, à son avis, ils constituaient le modèle approprié pour disposer de certaines catégories de litiges, pour réglementer certains secteurs de l'activité économique ou sociale. Ce faisant, il optait pour un forum accessible tant en termes de coût que de procédures et de délais.

[Translation]

I see judicial review as one element of a government's overall philosophy regarding its administrative tribunals. If I were a government—a purely hypothetical case—I would tend to trust my administrative tribunals and limit grounds for judicial review as much as possible.

It is also assumed that in cases of patently unreasonable decisions by administrative tribunals, the courts will always circumvent the limiting provisions and proceed with judicial review.

In my opinion, and in view of my perception of what administrative tribunals should be, the decision to broaden grounds for judicial review is not altogether a good one.

However, if the government wishes to tighten its control of federal administrative tribunals, I must respect the decision of the legislative body. It is not an option I would prefer, but I agree that we must respect the decision of the legislative body.

Mr. Jacques Tétreault (Laval-des-Rapides): I would first like to raise the issue of pardon: although you did not translate your brief into English, I am sure it is a first offence. I have been in Parliament for a year now, and this is the first time a document has been submitted in French without being translated into English. Usually the situation is reversed. I am sure the committee will pardon this offence.

Mr. Gosselin: Our thanks to the member for Laval.

Mr. Tétreault: I would like to congratulate you on your brief; it is authoritative and reflects an extremely thoroughgoing analysis of the situation. Although you were not involved in drafting this Bill, I can see that you received the documentation in time to do a brilliant job. On behalf of the committee, I congratulate you.

In reading your brief, I note that on page 5 you summarize the main problem and describe some anticipated short- and mid-term problems. The first problem you identify would result from the introduction of a two-tiered judicial review system:

Parliament has created administrative tribunals because it considers that they constitute the appropriate vehicle for dealing with certain types of litigation and regulating certain sectors of economic and social activity. In so doing, it has opted for tribunals that are accessible not only in terms of costs, but also in terms of procedures and expeditiousness.

[Texte]

Le but premier de la création des tribunaux administratifs—vous me corrigerez si je me trompe—c'est d'avoir une justice qui soit d'abord accessible, peu coûteuse, expéditive avec des procédures extrêmement simples. Vous avez dit plus tôt: la déjudiciariser surtout. Si le projet de loi actuel ajoute un palier, ceci ne répond pas au but de la création des tribunaux administratifs. Est-ce ce que vous voulez nous souligner aujourd'hui?

M. Gosselin: Les quelques messages que nous voulons vous transmettre pourraient se résumer de la façon suivante. D'abord il n'y pas mieux placés que vos tribunaux fédéraux pour vous indiquer les contraintes à gérer quotidiennement. Notre premier message c'est de vous inviter à discuter ouvertement du projet de loi avec vos tribunaux fédéraux, à leur demander en quoi le nouveau système améliorera leur productivité, leur accessibilité, leur efficacité ou occasionnera-t-il plutôt des problèmes qu'il faudra régler dans quelques mois ou dans quelques années. Pour être plus clair et plus candide il nous apparaît évident que le projet de loi répond aux attentes de la communauté juridique. C'est un projet de loi qui satisfait l'Association du barreau canadien et les professeurs d'université. En vous sensibilisant à cette problématique nous voulons éviter le problème des avocats qui plaident devant les tribunaux administratifs et qui ont intérêt à faire casser les décisions des tribunaux administratifs en d'autres instances lorsqu'ils sont insatisfaits. Notre premier objectif c'est de vous sensibiliser aux dangers de pelleter ce problème dans la cour des tribunaux administratifs et d'en faire un problème qui paralysera vos tribunaux administratifs. C'était notre premier message.

Au-delà de cette invitation à consulter vos tribunaux fédéraux, nous voulons vous dire qu'à la lecture du projet de loi, la philosophie qui s'en dégage est judiciarisante. Elle place les tribunaux administratifs sous le contrôle de deux paliers de révision judiciaire. L'influence sur la mentalité des tribunaux administratifs, sur la méthode de travail des membres des tribunaux administratifs et sur le confort ou l'inconfort éprouvé par les justiciables devant les tribunaux administratifs est inévitable.

Je ne plaide pas. Je l'ai déjà fait à une certaine époque. Je ne suis pas non plus professeur d'université. Je suis membre d'un tribunal administratif. Mon boulot c'est d'entendre des causes et de rendre des décisions.

• 1705

Il y a au Québec des instances d'appel et des instances de contrôle judiciaire de mes décisions. Je sais que, quand les dossiers quittent le tribunal administratif pour voyager sous d'autres cieux, les contribuables pour qui les tribunaux ont été créés échappent leurs dossiers, en perdent le contrôle et se désintéressent de leur recours; cela contribue à créer toute une dynamique de judiciarisation des débats qui, à mon humble avis et de l'avis de mes collègues du Conseil, est à proscrire.

Le troisième message que nous voulions vous transmettre est le suivant. Le système de contrôle

[Traduction]

The primary objective of creating administrative tribunals—and correct me if I am wrong—is to provide justice that is first and foremost accessible, inexpensive, expeditious and procedurally extremely simple: as you said earlier, justice that is de-judicialized. If this bill adds a tier to the system, it will not meet this objective. Is that what you wanted to emphasize to the committee today?

Mr. Gosselin: I can summarize our messages to the committee as follows. Firstly, the federal tribunals are in the best position to advise you on the day-to-day limitations that must be dealt with. Our main message is to suggest that you discuss the bill openly with the federal tribunals and ask them how the new system could enhance their productivity and efficiency or create problems to be dealt with in the next few months or years. More frankly, we feel that the bill obviously meets the expectations of the legal community, for example, the Canadian Bar Association and university professors. The reason we bring up this point is to avoid having lawyers pleading before administrative tribunals in order to have quashed decisions of administrative tribunals at other levels that they find unsatisfactory. Primarily, we want to point out to you the possibility of dumping this problem into the lap of administrative tribunals and thus paralyzing them. That is our first message.

As well as suggesting that you can consult the federal tribunals, we want to point out the judiciarizing philosophy apparent in the bill. This attitude would subject administrative tribunals to two tiers of judicial review. This would inevitably influence the attitude of administrative tribunals, the way their members operate, and how comfortable litigants feel with them.

I am not arguing here as I used to argue before the courts. Nor am I a university professor. I am a member of an administrative tribunal, and my job is to hear cases and hand down decisions.

In Quebec there are courts of appeal and judicial reviews that may review my decisions. I know that when cases go beyond administrative tribunals, the very taxpayers for whom the tribunals were created lose sight of them, lose control over them and lose interest in them, all of which contributes to a process of judicialization that, in my humble opinion and that of my colleagues on the council, is to be avoided.

Our third message for you is this. We think that the system of judicial review of federal tribunals, as seen from

[Text]

judiciaire des tribunaux fédéraux, vu de l'intérieur des tribunaux administratifs fédéraux et vu des autres provinces, est un système qui nous semble bien fonctionner. Au Québec, par exemple, nous avons un gâteau à deux étages en matière de contrôle judiciaire. La Cour supérieure exerce la juridiction de première instance, et la Cour d'appel entend en appel les décisions de la Cour supérieure. Personnellement, j'ai toujours envié le système fédéral qui faisait que le justiciable pouvait se limiter à un seul recours de révision judiciaire, obtenir jugement par trois juges spécialisés, vider son recours et en avoir le coeur net une fois pour toutes.

Avec ma culture quasi judiciaire, il m'est évident que l'instauration de deux paliers de révision judiciaire constitue un net recul. Je ne peux pas penser autrement.

M. Tétreault: Selon votre expérience en tant que membre d'un tribunal administratif, qui a le plus à perdre ou le plus à gagner de la multiplication des instances judiciaires? À qui cela nuit-il ou qui cela favorise-t-il?

M. Gosselin: En principe, tout le monde veut favoriser le justiciable. Cependant, il faut savoir que la capacité du justiciable de faire monter un dossier à différentes étapes n'est pas illimitée. Le président de la Commission des relations de travail dans la Fonction publique vous disait tout à l'heure que lorsque le dossier arrive au niveau de la Commission, on est déjà entre la deuxième et la quatrième étape d'une course à obstacles. En ajoutant l'étape de la Commission et deux obstacles additionnels, on crée une situation de nature à décourager n'importe quel justiciable. Cela me semble tout à fait évident.

Pour ma part, je demeure convaincu qu'un forum spécialisé, compétent et collégial de trois juges, comme celui qui existe à la Cour d'appel fédérale, est capable de disposer adéquatement d'une demande de révision judiciaire et de vider le problème une fois pour toutes.

M. Tétreault: La semaine dernière, la Confédération des syndicats nationaux, qui est venue devant nous, nous a fait part de la même inquiétude que vous.

M. Gosselin: Il faut avoir été avocat dans la pratique privée pour savoir que dans des dossiers, il y a souvent des considérations stratégiques qui entrent en ligne de compte. Évidemment, quand on met des outils procéduraux à la disposition des plaideurs, les plaideurs peuvent être tentés de se servir de ces outils tant à des fins stratégiques qu'à des fins substantives. Je dis ceci en mon nom personnel. C'est un réflexe que j'ai. Ce n'est pas une position du Conseil.

The Chairman: If there are no further questions before we adjourn, I think it is important at this stage to more or less give everyone an idea of where we are going in the committee. I think everything is proceeding very well. I want to thank the two remaining witnesses for the work they have done on the presentations they made today. I think both of them have been excellent.

I think it is important before Christmas to try to anticipate what our agenda is going to be. What I am

[Translation]

within the federal administrative tribunals and from the provinces' point of view, works quite well. To give you another example, in Quebec we have a layer-cake system of judicial review. The Quebec Superior Court conducts judicial reviews at the trial level, while the Quebec Court of Appeal hears appeals of decisions by the Superior Court. Personally, I have always envied the federal system, which very satisfactorily provides litigants with a ruling by three specialist judges under a single, one-step judicial review system.

Given my experience in the quasi-judicial field, I can only state that introducing a two-tiered system of judicial review constitutes a clear step backward.

Mr. Tétreault: In light of your experience as a member of an administrative tribunal, who stands to lose or to win the most from the introduction of a two-tiered system of judicial review? Who loses? Who benefits?

Mr. Gosselin: Theoretically, everyone wants litigants to benefit. However, it must be pointed out that litigants' capacity to have cases prepared and presented at all the various levels is limited. Earlier, the chairperson of the Public Service Staff Relations Board told you that when a case gets to the PSSRB level, it has already passed at least two and as many as four hurdles. In my opinion, adding the PSSRB stage and two additional hurdles obviously creates a situation that will discourage any litigant.

I am convinced that a specialized, competent and collegial tribunal of three judges, like the present Federal Court of Appeal structure, can adequately deal with requests for judicial review and settle problems once and for all.

Mr. Tétreault: Last week, the Confederation of National Trade Unions appeared before the committee and voiced the same concerns.

Mr. Gosselin: One has to have been a practising lawyer to know that there are strategic considerations in litigation. Obviously, if procedural means are made available to counsel, counsel may be tempted to make use of these means for strategic as well as substantive ends. That is a personal opinion, an instinctive reaction of mine, and not a position adopted by the council.

Le président: À moins qu'il n'y ait d'autres questions avant qu'on ne lève la séance, je pense qu'il convient maintenant de faire le point sur les travaux du Comité; je pense que tout va bien. Je tiens à remercier les deux derniers témoins pour l'excellent travail que représente leur présentation.

Il me semble important de prévoir les travaux que fera le Comité avant Noël. Je propose que le Comité entende

[Texte]

suggesting is that we hear witnesses until December 19. All the witnesses will be heard at that time.

While this is not a contentious bill, I think there are some grounds where members may want to put forward some suggested amendments. There are some very thoughtful points, and I would hope that everyone will give certain consideration.

• 1710

If amendments are to be brought forward, however, what I would ask is that we consider the clause-by-clause in the new year to give everyone proper time to go over the bill and the presentations witnesses have made. I would ask those who want to put in suggested amendments to submit them early in the new year, so that all parties will have a chance to review them and be well versed in these amendments.

Mr. Thacker: Might I be so bold as to suggest that we invite the Minister of Justice back as soon after the session starts in the new year as possible? That will give him and his officials between now and then to examine the record and the evidence, all of which were excellent. I am sure they will make some changes, or have a very good reason why not.

Mr. Rideout: I think that is a good idea.

Mr. Brewin: I frankly do not know whether this committee has a steering committee, because I have been substituting for—

The Chairman: It is not that big. I feel everyone should know what we are contemplating.

Mr. Brewin: With the assistance of the staff, it might be possible for you to indicate at least some very specific concerns that could be addressed from the evidence members have raised. I could think of a number that have come out of today's evidence.

The Chairman: As chairman, I do not want to be in the position to suggest this. Certainly the staff is here to be of whatever help they can be. I am sure the minister's office will give what assistance they can. It is not my intention to delay proceedings in this bill and in committee, but I do think it is a very thoughtful bill.

It is important before we go into clause-by-clause that everyone have the chance to review the testimony, do whatever review they want, and consult whomever they want. Perhaps they might want to get in touch with some of the witnesses and perhaps the witnesses on further reflection may want to submit small briefs on particular points. That is of course up to the witnesses. But as soon as we come back, and if the committee wishes, I would like to get into clause-by-clause, with the suggested amendments perhaps distributed in advance.

Mr. Brewin: Without feeling we have to be rigid about these deadlines, perhaps we could encourage the minister

[Traduction]

des témoins jusqu'au 19 décembre, ce qui nous permettra de les entendre tous.

Même si ce projet de loi n'est pas controversé, certains amendements seraient justifiés. Certains points sérieux ont été soulevés dont il conviendra de tenir compte.

Toutefois, s'il faut proposer des amendements, j'aimerais qu'on porte l'étude article par article au nouvel an pour nous laisser à tous le temps nécessaire pour réfléchir au projet de loi et aux témoignages que nous avons entendus. Je demanderais donc à ceux qui veulent proposer des amendements de les présenter au début de l'année pour que tout le monde puisse les étudier et bien y réfléchir.

M. Thacker: Pourrais-je aller jusqu'à proposer que nous invitions le ministre de la Justice à revenir ici le plus tôt possible quand la session reprendra après le nouvel an? D'ici là, ses fonctionnaires et lui-même auraient le temps de réfléchir à ce dossier et aux témoignages, qui sont excellents. Je suis sûr qu'ils seront prêts à apporter certaines modifications, ou qu'ils auront d'excellentes raisons de les refuser.

M. Rideout: Je pense que c'est une bonne idée.

M. Brewin: Franchement, je ne sais pas si notre comité a un comité de direction, car je remplace. . .

Le président: Ce n'est pas grand chose. Je crois que tout le monde devrait savoir ce que nous envisageons.

M. Brewin: Avec l'aide du personnel, vous pourriez peut-être regrouper au moins certaines préoccupations très précises soulevées par les témoignages que nous avons entendus. Rien qu'aujourd'hui, je pourrais vous en citer plusieurs.

Le président: En tant que président, je n'aimerais pas devoir faire une telle proposition. Il est certain que le personnel est là pour nous donner toute l'aide possible. Je suis sûr que le cabinet du ministre fera aussi tout son possible. Je n'ai pas l'intention de retarder les délibérations sur ce projet de loi et en comité, mais je pense que c'est un projet de loi très solide.

Avant de passer à l'étude article par article, il est important que chacun puisse revoir les témoignages, procéder à tous les examens ou consulter toutes les personnes qu'il voudra. Certains voudront peut-être communiquer avec certains des témoins et ces derniers voudront peut-être à la réflexion compléter leurs interventions par de petits mémoires sur des points particuliers. Libre à eux de le faire. Mais dès que nous reviendrons, si le comité le souhaite, j'aimerais passer à l'examen article par article, éventuellement après avoir fait distribuer les propositions d'amendements à l'avance.

M. Brewin: Sans vouloir être trop catégorique pour les échéances, nous pourrions peut-être encourager le

[Text]

and his staff to produce the first round of potential amendments by say the Friday before Parliament resumes. Then we can see to what extent either the department itself might pick up the suggestion that a little consultation would be helpful or we can make some arrangements to get some quick reactions. It could also offer the council and other such witnesses an opportunity to get something in to us. I think your general deadline is fair if we would expect to get into this sometime shortly after January 14.

Mr. Rideout: Almost everybody has been saying roughly the same things and keying in on the same areas, so if anything is coming from the government it is going to be at that—

M. Tétreault: Les exposés ont tous tourné autour des mêmes questions.

Le président: Oui, c'est cela.

If everybody is agreeable, I certainly will consult with the minister's office and ask them if the minister would be available to meet with us just before we start on clause-by-clause.

The meeting is adjourned to the call of the Chair.

[Translation]

ministre et son personnel à nous communiquer la première série de propositions d'amendements, disons avant le vendredi précédant la rentrée du Parlement. Nous pourrions alors voir dans quelle mesure le ministère lui-même se rallie à l'idée qu'un peu de consultation ne serait pas inutile ou prendre des mesures pour obtenir des réactions rapides. Cela permettrait aussi au conseil et à d'autres témoins de communiquer avec nous. Je trouve que le délai que vous proposez est correct si nous voulons pouvoir avancer assez rapidement à partir du 14 janvier.

M. Rideout: Nous sommes tous sur la même longueur d'ondes, donc si le gouvernement fait quelque chose, ce sera...

Mr. Tétreault: All of the submissions have dealt roughly with the same points.

The Chairman: Yes, that is right.

Si tout le monde est d'accord, je vais communiquer avec les collaborateurs du ministre et leur demander s'ils seraient d'accord pour revenir ici juste avant l'étude article par article.

La séance est levée.

2

2



If undelivered, return COVER ONLY to:
Canadian Government Publishing Centre,
Supply and Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à
Centre d'édition du gouvernement du Canada,
Approvisionnement et Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9

WITNESSES

From the Central Ontario Industrial Relations Institute

Timothy W. Sargeant, Counsel.

From the Public Service Staff Relations Board:

Ian Deans, Chairperson.

From the Canadian Council of Administrative Tribunals

Jean-François Gosselin, Vice-Chair, (CCAT);

Ghislaine Richard, Immediate Past Chair, (CCAT).

TÉMOINS

Du Central Ontario Industrial Relations Institute:

Timothy W. Sargeant, conseiller.

*De la Commission des relations de travail dans la
Fonction publique:*

Ian Deans, président.

Du Conseil canadien des tribunaux administratifs:

Jean-François Gosselin, vice-président;

Ghislaine Richard, présidente sortante.

HOUSE OF COMMONS

Issue No. 4

Wednesday, December 6, 1989

Chairman: Russell MacLellan

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule n° 4

Le mercredi 6 décembre 1989

Président: Russell MacLellan

*Minutes of Proceedings and Evidence of the
Legislative Committee on*

BILL C-38

**An Act to amend the Federal Court Act,
the Crown Liability Act, the Supreme
Court Act and other Acts in consequence
thereof**

*Procès-verbaux et témoignages du Comité législatif
sur le*

PROJET DE LOI C-38

**Loi modifiant la Loi sur la Cour fédérale,
la Loi sur la responsabilité de l'État, la
Loi sur la Cour suprême et d'autres lois en
conséquence**

RESPECTING:

Order of Reference

CONCERNANT :

Ordre de renvoi

WITNESSES:

(See back cover)

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)



Second Session of the Thirty-fourth Parliament,
1989

Deuxième session de la trente-quatrième législature,
1989

LEGISLATIVE COMMITTEE ON BILL C-38

Chairman: Russell MacLellan

Members

David Bjornson
John Brewin
Al Horning
Peter Milliken
Rob Nicholson
George Rideout
Jacques Tétreault
Blaine Thacker—(8)

(Quorum 5)

G.A. Sandy Birch
Clerk of the Committee

Pursuant to Standing Order 114(3):

On Wednesday, December 6, 1989:

David Bjornson replaced Douglas Fee.

COMITÉ LÉGISLATIF SUR LE PROJET DE LOI C-38

Président: Russell MacLellan

Membres

David Bjornson
John Brewin
Al Horning
Peter Milliken
Rob Nicholson
George Rideout
Jacques Tétreault
Blaine Thacker—(8)

(Quorum 5)

Le greffier du Comité
G.A. Sandy Birch

Conformément à l'article 114(3) du Règlement:

Le mercredi 6 décembre 1989:

David Bjornson remplace Douglas Fee.

MINUTES OF PROCEEDINGS

WEDNESDAY, DECEMBER 6, 1989

(5)

[Text]

The Legislative Committee on Bill C-38, An Act to amend the Federal Court Act, the Crown Liability Act, the Supreme Court Act and other Acts in consequence thereof, met at 3:45 o'clock p.m. this day, in room 253-D Centre Block, the Chairman, Russell MacLellan, presiding.

Members of the Committee present: David Bjornson, Peter Milliken, Rob Nicholson, George Rideout and Blaine Thacker.

In attendance: From the Research Branch of the Library of Parliament: Kate Dunkley, Research Officer.

Witnesses: From the Law Reform Commission of Canada: The Honourable Mr. Justice Allen M. Linden, President; Mr. John P. Frecker, Commissioner; Dr. Patrick Robardet, Coordinator, Administrative Law Project.

The Committee resumed consideration of its Order of Reference, dated Wednesday, November 1, 1989, concerning Bill C-38, An Act to amend the Federal Court Act, the Crown Liability Act, the Supreme Court Act and other Acts in consequence thereof. (*See Minutes of Proceedings and Evidence, Tuesday, November 7, 1989, Issue No. 1*).

Allen M. Linden and John P. Frecker made opening statements.

At 3:58 o'clock p.m., the sitting was suspended.

At 4:28 o'clock p.m., the sitting was resumed.

John P. Frecker resumed his opening statement and with other witnesses answered questions.

At 5:19 o'clock p.m., it was agreed,—That the Committee adjourn to the call of the Chair.

W.J. Farrell
Clerk of the Committee

PROCÈS-VERBAL

LE MERCREDI 6 DÉCEMBRE 1989

(5)

[Traduction]

Le Comité législatif sur le projet de loi C-38, Loi modifiant la Loi sur la Cour fédérale, la Loi sur la responsabilité de l'État, la Loi sur la Cour suprême et d'autres lois en conséquence, se réunit aujourd'hui à 15 h 45, dans la pièce 253-D de l'édifice du Centre, sous la présidence de Russell MacLellan (*président*).

Membres du Comité présents: David Bjornson, Peter Milliken, Rob Nicholson, George Rideout et Blaine Thacker.

Aussi présente: Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement: Kate Dunkley, attachée de recherche.

Témoins: De la Commission de réforme du droit: M. le juge Allen M. Linden, président; M. John P. Frecker, commissaire; Dr Patrick Robardet, coordonnateur, Projet de droit administratif.

Le Comité poursuit les travaux prévus à son ordre de renvoi en date du mercredi 1^{er} novembre 1989, soit l'étude du projet de loi C-38, Loi modifiant la Loi sur la Cour fédérale, la Loi sur la responsabilité de l'État, la Loi sur la Cour suprême et d'autres lois en conséquence (*voir les Procès-verbaux et témoignages du mardi 7 novembre 1989, fascicule n° 1*).

Allen M. Linden et John P. Frecker font des exposés préliminaires.

A 15 h 58, la séance est suspendue.

A 16 h 28, la séance reprend.

John P. Frecker poursuit son exposé puis, avec les autres témoins, répond aux questions.

A 17 h 19, il est convenu,—Que le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

Le greffier du Comité
W. J. Farrell

EVIDENCE*[Recorded by Electronic Apparatus]**[Texte]*

Wednesday, December 6, 1989

• 1543

The Chairman: I would like to resume the sitting on Bill C-38. A vote is scheduled for 4 p.m. so we will have to break a few minutes before that.

I would like to welcome the Hon. Mr. Justice Linden and others, of the Law Reform Commission. Would you kindly make your presentation. You may have to finish it after the vote and we certainly will have questions after the vote, but we would appreciate it if you would begin now.

Hon. Mr. Justice Allen Linden (Law Reform Commission of Canada): Thank you very much for allowing us to come and discuss this important bill with you. With me are my colleagues, whom you see described on the face of our brief. Mr. John Frecker is a commissioner, along with myself and others who were not able to be here today, and he is accompanied by his team of researchers, Dr. Patrick Robardet and Mr. John Clifford.

I should start by congratulating this committee and Parliament for addressing this series of questions. It is a very important series and we are delighted that this is being done. We support the thrust of the bill and it is easy to understand why. This draft contains so many of the excellent ideas we have produced and we always love seeing our ideas come to fruition. It took you quite a while; our ideas were produced in 1980, in report 14. If any of you would like to have another copy of the report, we have it in both languages, although it is now out of print. It was such a hot seller that we have distributed them all around the land. There were some excellent ideas in there and many of them were picked up and put into this legislation.

• 1545

To change things having to do with the courts is always difficult, but it has to be done. We would like to touch on five areas.

There are of course some areas that we have not suggested anything about and we do not normally discuss those things. If you press us as individuals, we might respond as individuals. Our job is to try to support the committee and give suggestions on how the bill can be improved, really on the basis of what we have done in the past. So we are going to touch on approximately five points: the unification of the application procedure; the clarification expansion of the grounds for review; the elimination of frivolous and vexatious proceedings; the question of standing; and the issue of originating all review applications in the Trial Division.

TÉMOIGNAGES*[Enregistrement électronique]**[Traduction]*

Le mercredi 6 décembre 1989

Le président: Nous allons reprendre l'étude du projet de loi C-38. Comme un vote est prévu à 16h, nous devons faire une pause quelques minutes avant.

Je désire souhaiter la bienvenue à l'honorable Juge Linden et aux représentants de la Commission de réforme du droit. Aurez-vous l'obligeance de présenter votre mémoire. Peut-être n'aurez-vous pas terminé avant le vote, mais nous aurons certainement des questions à vous poser par la suite. Veuillez donc commencer sans tarder.

Son honneur le juge Allen Linden (Commission de réforme du droit du Canada): Je vous remercie beaucoup de nous avoir permis de venir discuter avec vous de cet important projet de loi. Les noms de ceux qui m'accompagnent se trouvent à la première page de notre mémoire. Il s'agit de M. John Frecker, commissaire tout comme moi et ceux qui n'ont pas pu venir aujourd'hui et de son équipe de chercheurs, MM Patrick Robardet et John Clifford.

Je voudrais d'abord féliciter le Comité et le Parlement de se pencher sur ces questions qui sont très importantes; nous nous en réjouissons. Nous appuyons le projet de loi et vous comprendrez facilement pourquoi. En effet, il renferme bon nombre des excellentes idées que nous avons eues et nous sommes toujours très heureux de voir qu'elles portent leurs fruits. Évidemment, il vous a fallu du temps. Nous avons fait connaître nos idées en 1980, dans notre rapport 14. Si l'un d'entre vous veut avoir un exemplaire du rapport, dans l'une ou l'autre des langues officielles, nous en avons même si l'édition est maintenant épuisée. Ce fut un best seller qui s'est vendu dans tout le pays. On y trouve d'excellentes idées dont plusieurs sont reprises dans le projet de loi.

Il est toujours difficile d'apporter des modifications à ce qui touche les tribunaux, mais c'est parfois nécessaire. Nous voudrions aborder cinq sujets.

Il y a évidemment certaines questions dont nous n'avons rien dit parce qu'elles ne sont pas normalement de notre ressort, mais si vous nous interrogez à titre personnel, nous pourrions vous répondre, mais à ce titre seulement. Nous sommes ici pour appuyer le Comité et pour suggérer des façons d'améliorer le projet de loi, étant donné nos travaux passés. Nous allons donc aborder cinq points: l'unification de la procédure de demande de redressement; la clarification et l'élargissement des cas d'ouverture du contrôle judiciaire; l'élimination des procédures vexatoires, la question de l'intérêt pour agir et de l'attribution d'une compétence initiale en matière de contrôle judiciaire à la Division de première instance.

[Texte]

I am going to hand the presentation over to my colleague, John Frecker, who is more of an expert in this than I. But before I do that, I would like to inform you that the commission has a lot of ideas here. Not all of the ideas have gone as far as we would like them to go. We are still doing work on this, but we do not think that anything we are doing ought to hold up the progress of this bill. We think it is terribly important; it will bring long-awaited changes and it should be enacted as soon as possible.

Naturally we would prefer that it have some of our recommended amendments. But even if you feel you are not ready to accept those now, you should still go ahead. We will come back again in a year, or two, or three with some more ideas, and perhaps in the next round we will achieve more of what we had hoped to achieve.

Mr. John P. Frecker (Commissioner, Law Reform Commission of Canada): What I would like to do is briefly comment on the five topics that relate back to our report 14 and just outline our positions on these. They are covered in the brief, but I will elaborate on them slightly.

We strongly endorse the attempt to establish a unified procedure for review. This is to get rid of the old prerogative writs of *certiorari mandamus* and prohibition, and so on, which are a source of tremendous confusion. They create procedural problems and actually do substantive injustice in certain circumstances, because people have the misfortune of using the wrong writ and then find that they are deprived of a remedy that they might otherwise have available to them.

Following the lead that was taken in Ontario, in British Columbia, in Quebec, in Australia, the bill proposes a simple application for judicial review. The court is then empowered to do anything that it could have done under the old prerogative writs, and we feel that is a good move.

There has been a criticism in some jurisdictions that use of a singular remedy, tied back by reference to the old prerogative writs, does not accomplish what the law sets out to accomplish; that in fact the courts find themselves going back to all the old jurisprudence about the writs to decide whether they have the authority to hear something on an application for judicial review.

The application refers to "in the nature of"—the old writs. It might be better to simply talk about an application for judicial review and avoid any reference to the old common law precedents. Leave it to the courts to figure out, but send a clear signal that the courts have the authority to review the proceedings of administrative agencies and tribunals on certain grounds. Rather than being fettered by old technicalities, they should exercise that jurisdiction fairly freely.

With regard to the issue of the jurisdiction to review, the bill sets out six specific grounds that do incorporate in essence the grounds that we have recommended in our report. We listed seven. We actually find that the list in

[Traduction]

Je vais maintenant laisser la parole à mon collègue, John Frecker, qui s'y connaît mieux que moi dans le domaine. Auparavant toutefois, je tiens à vous informer que la Commission a beaucoup d'idées qui ne sont pas toujours menées aussi loin qu'on le souhaiterait. Nous travaillons encore sur la question, mais nous ne voulons pas retarder l'adoption du projet de loi car il est trop important pour cela. Il apporte en effet des changements attendus depuis longtemps et il devrait donc être adopté le plus rapidement possible.

Nous espérons évidemment y retrouver certaines des modifications que nous recommandons, mais même si vous n'êtes pas disposés à le faire, adoptez-le quand même. Nous reviendrons vous voir dans deux ou trois ans pour vous présenter encore d'autres idées et peut-être arriverons-nous éventuellement à nos fins.

M. John P. Frecker (Commissaire, Commission de réforme du droit du Canada): Je voudrais commenter rapidement les cinq sujets qui étaient traités dans notre rapport no. 14 pour vous donner notre position. Il en est question dans le mémoire, mais j'ajouterais certains détails.

Nous appuyons sans réserve la création d'une procédure unique de contrôle judiciaire. On se débarrasserait ainsi des anciens brefs de prérogatives, les brefs de *certiorari de mandamus* et de prohibition, qui créent beaucoup de confusion. Ils sont la source de problème de procédure qui, dans certaines circonstances, entraînent de graves injustices parce que les gens ont malheureusement utilisé le mauvais bref et qu'ils se retrouvent alors sans recours.

Suivant l'exemple de l'Ontario, de la Colombie-Britannique, du Québec et de l'Australie, le projet de loi propose d'instituer une simple demande de contrôle judiciaire. Le tribunal aurait alors les mêmes pouvoirs qu'en vertu des anciens brefs de prérogative. Nous trouvons que c'est une amélioration.

Dans certaines juridictions, on a critiqué l'utilisation d'un seul recours relié aux anciens brefs de prérogative, sous prétexte que cela ne respecte pas l'esprit de la loi puisque les tribunaux se réfèrent toujours à l'ancienne jurisprudence pour décider s'ils ont le pouvoir d'entendre une demande de contrôle judiciaire.

La demande fait référence aux anciens brefs. Il vaudrait sans doute mieux parler simplement d'une demande de contrôle judiciaire et éviter toute mention des anciens précédents de la common law. Laissez les tribunaux décider, mais faites-leur très clairement savoir qu'ils ont le pouvoir de réviser les décisions d'un organisme ou tribunal administratif dans certaines circonstances. Ils devraient exercer leurs pouvoirs assez librement, sans s'encombrer des anciennes questions de procédure.

Quant à la question du pouvoir de contrôle judiciaire, le projet de loi énonce six motifs précis qui comprennent ceux que nous avions recommandés dans notre rapport. Il y en a sept sur la liste. Nous pensons que la liste dont

[Text]

the proposed legislation is probably a slight improvement over the list we came up with in 1980.

• 1550

The basic point we want to make is that we feel in our present legal regime, post-Charter, there is a constitutional role for the courts in reviewing administrative action. Historically this has been a source of great controversy in administrative law. There has always been an attempt by administrative tribunals to limit the capacity of the courts to review their actions. There is a long history of attempts to come up with airtight privative clauses that preclude any kind of judicial intervention after a tribunal has made a decision. Invariably the courts, when they feel there has been an injustice, will find some basis for reviewing the administrative decision. They will say there has been an error of law or an excessive jurisdiction or whatever.

Our feeling is that we should accept the fact that this is a power the courts have, that there is a proper role for the courts in this area. We should get away from our attempts to limit judicial review through statute, and instead work on educating judges to be more sensitive to the administrative reality so that the values they bring to bear, when they are reviewing an administrative decision, do take account of the things the tribunal had to deal with, the fact that tribunals are charged with applying law and with developing policy. So the constraints they operate under are quite different from the constraints the courts operate under in traditional litigation.

To attempt to circumscribe the jurisdiction of the courts to review, through privative clauses and things, is probably counterproductive, especially in the wake of the Charter, which establishes certain fundamental liberties for subjects who are affected by government action. By definition, the action of any administrative tribunal is going to be subject to the Charter because it is a public action; it is a government action. People will be using all kinds of creative Charter arguments to fight against statutorily imposed restrictions. I think we should face up to this reality in the legislation and address the problem of judicial overreaching by a reformation of judges' attitudes. I think it has already come in large measure.

The Supreme Court has articulated a doctrine of intervening only when there is patently unreasonable decisions made by the tribunals and so on. The old problems that lead to the proliferation of privative clauses in the 1940s and 1950s, where the judges were utterly insensitive to the challenges that tribunals were facing, I think have passed. We are in a new era, and the legislation should reflect that.

[Translation]

parle le projet de loi constitue une légère amélioration par rapport à la liste qui avait été dressée en 1980.

L'aspect fondamental qu'il nous paraît nécessaire de souligner est que dans notre régime juridique actuel, avec la Charte, la Constitution impose aux tribunaux le rôle de contrôler les décisions administratives. Traditionnellement, cette question a suscité de larges débats en droit administratif. Les tribunaux administratifs ont toujours tenté de limiter la capacité des tribunaux judiciaires de réviser leurs décisions. On a déjà tenté de plusieurs façons de rédiger des clauses privatives qui empêcheraient toute intervention judiciaire visant à examiner la validité de la décision d'un tribunal. Mais les tribunaux judiciaires ont toujours trouvé un moyen de réviser les décisions administratives lorsqu'ils pensaient qu'une injustice avait été commise. Ils disent qu'il y a eu une erreur de droit ou un excès de juridiction ou un autre motif d'intervention.

Nous pensons qu'il faut accepter le fait qu'il est légitime que les tribunaux exercent leurs pouvoirs dans ce domaine. Il serait préférable de sensibiliser les juges aux réalités administratives pour que les valeurs qu'ils tentent de faire respecter lorsqu'ils examinent une décision administrative tiennent compte de la situation que devait aborder le tribunal et du fait que ces derniers sont chargés d'appliquer la loi et d'élaborer des politiques. Cela vaudrait beaucoup mieux que d'essayer de restreindre le contrôle judiciaire en adoptant des dispositions législatives. Il est évident que les contraintes qui s'imposent aux tribunaux administratifs sont fort différentes de celles qui s'imposent aux tribunaux judiciaires dans le cadre de leurs fonctions traditionnelles.

De plus, il serait sans doute encore plus vain de tenter de limiter le pouvoir de contrôle des tribunaux à l'aide de clauses privatives ou autres, en particulier si l'on tient compte de la Charte qui accorde certaines libertés fondamentales aux citoyens lésés par les décisions du gouvernement. Par définition, la décision d'un tribunal administratif doit respecter la Charte puisqu'il s'agit d'une décision publique; c'est une décision du gouvernement. Les gens vont utiliser toutes sortes d'arguments fondés sur la Charte pour lutter contre les restrictions imposées par la loi. Je pense qu'il faut faire face à cette réalité dans le projet de loi et s'attaquer au problème de l'interventionnisme judiciaire en modifiant l'attitude des juges. Je pense que nous avons déjà fait de gros progrès en ce sens.

La Cour suprême a énoncé un principe selon lequel il ne faut intervenir que lorsque la décision prononcée par un tribunal est déraisonnable de façon évidente. Les vieux problèmes qui ont amené à une prolifération des clauses privatives au cours des années 1940 et 1950, au cours desquelles les juges ont fait preuve d'incompréhension à l'égard des difficultés rencontrées par les tribunaux, ont disparu à mon avis. La situation a changé et je pense que ce projet de loi devrait en tenir compte.

[Texte]

The provisions in the bill giving the court power to dispose summarily of certain frivolous and vexatious applications, we feel, are also commendable. As a statutory court it is arguable that the Federal Court does not have the inherent jurisdiction to control its own proceedings in the way a provincial superior court would. Therefore, it is necessary, if you are going to give the court power to deal with pointless applications, to define that in statute.

The prescription set forth in the legislation, we feel, is a little too narrow. In fact, what the legislation should try to do is give the court a fairly broad jurisdiction to assess when an application is frivolous, when it is vexatious, when it is an attempt by a party merely to torment the other party, or when the relief sought is purely trivial, and to dispense with that case quickly and summarily without the necessity of holding a full hearing.

We suggest that there is a way to do that. There is a formulation that we adopted in our report 14. It is set forth in the text, and I will just read it into the record. We recommend that "The court should have discretion to dismiss an application for review at any time", and that is a discretionary power:

This judicial discretion could be exercised when, for example, proceedings are vexatious, the grounds are trivial or nonexistent, an order would be futile, or in the case of interlocutory matters, the issues could more conveniently be dealt with following a final decision of the tribunal.

We suggest a formulation that incorporates these principles would be preferable to the formulation in the legislation which talks about the court being satisfied on application that a person has persistently instituted vexatious proceedings or has conducted a proceeding in a vexatious manner.

• 1555

That is a fairly narrow wording, and there is a real threshold the court would have to satisfy itself about before exercising the power. We suggest that power should be widened.

The fourth point is a point of standing. The bill does attempt to—

The Chairman: Mr. Frecker, this may be a good time to break for the vote. I apologize for interrupting you in this way. It is unavoidable, unfortunately.

[Traduction]

Les dispositions du projet de loi qui attribuent aux tribunaux judiciaires le pouvoir de rejeter de façon sommaire certaines demandes frivoles ou vexatoires nous paraissent également opportunes. On pourrait soutenir que la Cour fédérale, créée par la loi, ne dispose pas du pouvoir inhérent de contrôler le déroulement des procédures, contrairement à une cour supérieure provinciale. Cependant, il paraît nécessaire de préciser ce pouvoir dans la loi si l'on veut conférer au tribunal le pouvoir de mettre fin à des demandes sans objet.

La solution adoptée dans le projet de loi nous paraît quelque peu étroite. En fait, ce projet devrait attribuer au tribunal une compétence assez large lui permettant de déterminer si une demande est frivole, vexatoire, si elle reflète le seul souci de nuire à l'autre partie, lorsque le redressement demandé est tout à fait futile et de mettre fin rapidement au litige sans avoir à tenir une audience sur ce point.

Il existe d'après nous une façon de le faire. Il existe la formulation que nous avons adopté dans le rapport numéro 14. Nous l'avons reprise dans notre mémoire et je vais la lire pour qu'elle soit versée au dossier. Nous recommandons ceci: «le tribunal devrait avoir le pouvoir discrétionnaire de rejeter à tout moment un recours visant à mettre en oeuvre le contrôle judiciaire» et il s'agit là d'un pouvoir discrétionnaire:

«Ce pouvoir discrétionnaire pourrait par exemple être exercé lorsque le recours est vexatoire, que les motifs invoqués sont futiles ou manifestement mal fondés, qu'une éventuelle ordonnance serait sans effet ou, dans le cas d'un recours concernant une décision interlocutoire, lorsque le tribunal jugerait préférable d'attendre la décision définitive de l'autorité administrative.»

Nous pensons qu'une formule qui reprendrait ces principes serait préférable à celle que l'on retrouve dans le projet de loi d'après lequel le tribunal peut être convaincu, suite à une demande, qu'une personne a intenté de façon persistante des poursuites vexatoires ou a intenté une poursuite de façon vexatoire.

Ces dispositions sont rédigées de façon très étroite et le tribunal est tenu de constater l'existence d'une situation très précise avant d'exercer ce pouvoir. Nous pensons qu'il conviendrait d'élargir de pouvoir.

Le quatrième point porte sur la question de l'intérêt pour agir. Le projet de loi tente de—

Le président: M. Frecker, je pense que l'on pourrait peut-être s'arrêter maintenant pour procéder au vote. Je suis désolé de vous interrompre de cette façon. Malheureusement, je ne peux l'éviter.

[Text]

[Translation]

• 1556

• 1626

The Chairman: We are now ready to resume, Mr. Frecker.

Mr. Frecker: The fourth point we wanted to address was the issue of standing. Here again we feel that the legislation is good but could be better. The bill recognizes the standing, basically, of anyone directly affected by the matter in respect of which relief is sought. We suggest that this formulation is too narrow, and that the proper formulation should be that the court would have the discretion to grant standing to anyone with a legitimate interest in the matter in dispute.

Allow me to illustrate that. There are situations, say, in an environmental assessment application, where public interest groups not directly affected by whether the assessment was conducted properly still have a legitimate interest. They represent a point of view that it is appropriate for the court to hear. We feel that it is inappropriate to have a narrow rule of standing that precludes these people from giving the benefit of their insight to the court. Because the court is a statutory court, it is necessary to establish its powers quite clearly in the legislation. We would advocate a formulation that does not limit the court's discretion to grant standing to anyone directly affected, but extends it to parties with a legitimate interest.

I submit to you that this is entirely in keeping with the current line of jurisprudence coming out of the Supreme Court of Canada, which has been widening the notion of standing under the common law. I am not sure why the draftsmen limited the standing formula, but I would hope that the committee would consider a widening of that provision.

The final point that we wish to address is probably the most controversial one relating to this legislation. I understand that most of the briefs you have heard have been addressed to the question of special status, if you will, for certain senior tribunals. Appeal or review from the decisions of certain tribunals would lie to the court of appeal, as under the present legislation; while others would lie to Trial Division. The legislation attempts to simplify the present regime by adopting the principle that all review should originate in the Trial Division. It then sets forth a list of seven specific agencies for whom review will lie to the Court of Appeal. This is rationalized on two bases, that some of these agencies or tribunals have judges of the superior courts or of the Federal Court on their membership and others who are described in their legislation as courts of record. We feel that the inclusion

Le président: Nous sommes prêts à reprendre nos travaux, monsieur Frecker.

M. Frecker: Le quatrième point sur lequel nous aimerions nous attarder concerne la notion d'intérêt pour agir. Si les nouvelles dispositions ne sont pas mauvaises, elles pourraient cependant être améliorées. Le projet de loi permet en effet à «quiconque est directement touché par l'objet de la demande» de faire une demande de contrôle judiciaire. Nous trouvons cette formule trop étroite, et pensons qu'il faudrait la remplacer par une disposition permettant à la cour, à sa discrétion, de donner qualité à quiconque lui semble pouvoir justifier d'un intérêt légitime.

Permettez-moi d'illustrer ce que je viens d'avancer. Prenons l'exemple d'une demande d'évaluation environnementale. C'est une de ces situations où certains groupes de défense de l'intérêt général pourrait fort bien ne pas être directement touchée par la façon dont l'évaluation est faite, tout en pouvant par ailleurs justifier d'un intérêt légitime en cause. Voilà donc des groupes qui représentent un point de vue qu'il serait bon de porter à l'attention de la cour. Nous pensons qu'il est donc mal venu de restreindre la portée de cette disposition au point que ces groupes ne puissent pas faire profiter la cour de leurs lumières. Et puisqu'il s'agit d'une cour créée par la loi, il serait bon que ses pouvoirs y soient clairement définis. Voilà pourquoi nous préfererions une formulation qui ne limite pas le pouvoir de la cour, afin que puissent ester en justice toutes parties pouvant justifier d'un intérêt légitime, même si elles ne sont pas directement touchées comme le précise le projet de loi.

Je pense d'ailleurs que ce serait plus conforme à l'esprit de la jurisprudence actuelle de la Cour suprême du Canada, laquelle a précisément élargi la portée de la notion d'intérêt pour agir du *Common Law*. Je ne sais pas exactement pourquoi les rédacteurs juridiques s'en sont tenus à une formule aussi restrictive, mais j'espère que le Comité envisagera d'élargir la portée de cette disposition.

Le dernier point de notre examen porte sur ce qui, de ce projet de loi, est sans doute le plus contesté. Dans la plupart des mémoires que vous avez reçus, si je ne me trompe, il est en effet beaucoup question de ce statut spécial, si vous voulez, dont jouiraient certains tribunaux administratifs importants. En effet, on pourrait faire appel des décisions de certains de ces tribunaux devant la Cour d'appel, comme c'est le cas à l'heure actuelle, alors que pour d'autres la section de première instance serait saisie. Le projet de loi cherche à simplifier le régime actuel en attribuant la compétence initiale en matière de contrôle judiciaire à la division de première instance. Puis le même projet de loi donne une liste de sept organismes précis qui relèveraient, pour les demandes de contrôle, de la Cour d'appel. On justifie cela en disant que certains de ces organismes ou tribunaux administratifs font siéger des

[Texte]

of judges in administrative tribunals is inappropriate and that we should try to segregate the judiciary from these administrative agencies.

• 1630

If the agency is performing a judicial function it should be treated as a division of the court. I would suggest that an example of that is the Tax Court of Canada, which is an inferior agency to the Federal Court in legal status at present, but which is clearly a court.

The Tax Court adjudicates on individual tax appeals, applies the Tax Act and determines whether a particular taxpayer is liable to pay tax or not. That is a classic judicial function. In the long run the natural evolution of the Tax Court will probably be that it will become a division of the Federal Court. In that case, there is no problem and a decision, review or appeal of the Tax Court would then lie with the Court of Appeal.

But if it is an administrative agency, the Tax Court is dealing in matters of policy. Look at an agency like the National Energy Board or the CRTC. Certain elements of their activities are adjudicative in nature, such as questions on allocation of licences, determination of whether a person has complied with the terms of their licence, and so on. But they are quintessentially making administration decisions. They handle questions about how the airwaves in this country will be allocated, or at what rate we are going to exploit our energy resources, or whether we are going to export or not. They handle that kind of question.

It will clearly be inappropriate to involve the judiciary and quite appropriately the judiciary is not involved. With regard to the designation of these agencies as courts of record, I do not think that anyone has a clear sense of what is meant by the term "court of record" in that sense. They do have the power to impose fines in certain cases and to compel witnesses.

The court of record status does imply that the record of their proceedings, as certified by their registrar, could be accepted in evidence in a subsequent judicial proceeding without the need for people to come forward and give *viva voce* evidence in support of that earlier evidence. But it does not seem to have anything to do with their relationship to the judiciary with respect to judicial review.

With respect to the Competition Tribunal, on which judges of the Federal Court sit, and with respect to the umpires under the Unemployment Insurance Act, which are positions that judges of the Federal Court fill *ex officio*, we suggest there is no reason to use judges for these functions.

[Traduction]

juges des cours supérieures ou de la Cour fédérale, et que les autres sont, de par la loi, des cours d'archives. Nous sommes contre le fait de faire siéger des juges aux tribunaux administratifs, et il ne faudrait à notre avis pas du tout mêler le judiciaire au fonctionnement de ces organismes administratifs.

Et si l'organisme en question s'acquitte de fonctions judiciaires il devrait être traité comme une section de la cour. Je vous citerais l'exemple de la cour canadienne de l'impôt, qui est d'un rang inférieur à la Cour fédérale, de par la loi, mais qui de toute évidence est une cour.

La cour de l'impôt est saisie d'appels concernant le domaine fiscal, veille à la bonne application de la loi sur l'impôt et décide si tel ou tel contribuable devra être ou non assujéti à tel ou tel impôt. Cette cour a donc bien une fonction judiciaire classique. L'évolution naturelle des choses fera sans doute qu'un jour la cour de l'impôt deviendra une section de la Cour fédérale. Dans ce cas précis il n'est absolument pas gênant que ce soit la Cour fédérale qui soit saisie des appels concernant la cour canadienne de l'impôt.

Mais s'il s'agit d'un organisme administratif, il aborde des questions de politiques. Prenez l'exemple de l'Office national de l'énergie ou du CRTC. Certaines de leurs décisions relèvent de l'arbitrage, puisqu'on y délivre des licences, et que l'on vérifie si les détenteurs de licences ont bien respecté les termes du contrat etc. Mais pour l'essentiel ces organismes rendent des décisions administratives. C'est-à-dire qu'ils décident de la façon dont on répartira les fréquences, ou dont on exploitera nos ressources énergétiques, ou dans quelles conditions on va exporter ou non. Voilà le genre de questions qui leur sont soumises.

Le judiciaire n'a rien à faire là dedans, et à juste titre. À cet égard je me demande si quiconque a une idée précise de la signification du terme de «cour d'archives», puisque c'est ainsi qu'on les désigne. Car en fait ces organismes peuvent imposer des amendes et dans certains cas obliger certains témoins à comparaître.

Ce terme cour d'archives signifie que les compte rendus de séances, certifiés par le registraire, peuvent être utilisés comme éléments de preuve au cours de procès ultérieurs, sans qu'il soit nécessaire de demander aux intéressés de venir de vive voix confirmer leur déclaration précédente. Mais ça ne sous-entend rien de plus pour ce qui est de leur rapport avec le domaine judiciaire, et notamment en ce qui concerne le contrôle judiciaire.

Des juges de la Cour fédérale siègent au tribunal de la concurrence, et occupent d'office les postes de juges arbitres de la Loi de l'assurance-chômage. Nous pensons qu'il n'y a aucune raison pour nommer des juges à ces postes.

[Text]

This is not an issue to be dealt with here, but the very fact that judges fill these positions *ex officio* does not necessitate having review of their deliberations in that capacity lying with the Court of Appeal rather than with the Trial Division. It would be far simpler to have a review proceeding go to the Trial Division for all agencies and tribunals, with subsequent appeal of the decision of the Trial Division if that is desired. You must bear in mind, in looking at this particular provision of the bill, the distinction between "appeal" and "review". A lot of people, ourselves sometimes included, tend to confuse the two.

Judicial review is a proceeding whereby the courts exercise the jurisdiction to determine whether the proceedings in the inferior tribunal were conducted within jurisdiction; whether the tribunal accurately interpreted the law that it is supposed to apply; whether they addressed the facts that were before them in an appropriate manner; and whether they respected the rules of natural justice in such things as giving a fair hearing to the parties, allowing them adequate time to prepare their case and so on.

In the name of protecting the liberty of the individual citizen or of the affected party, the courts have always jealously guarded their right to review these proceedings, and in the event that they find a substantive error, to redirect the original decision-maker to reconsider, and to reconsider the case in accordance with the guidelines set out by the court. The court, in a judicial review application, never substitutes its own decision for the decision of the inferior tribunal. It is exercising the role the courts have always had of determining whether the tribunal acted legally. That seems to me to be a very, very proper role for the judiciary to have.

• 1635

Appeal is a different matter. Sometimes a statute will provide for appeal from a decision of a tribunal to the court. In that case it is open for the court to substitute its judgment for what is the proper outcome in the case and deal with it accordingly.

Under clause 5, proposed section 18 of the Federal Court Act, we are dealing with judicial review. We fail to see why a distinction should be drawn that some review applications should lie to the Court of Appeal while other review applications lie to the Trial Division. Certainly, if it is felt for some reasons that certain tribunals are better equipped and the necessity for judicial oversight is less imperative than it is for other tribunals—that there is a status differential, if you will, between various administrative agencies—it seems to me imperative that the legislation clearly set out what the criteria are for making these distinctions.

The court of record and the membership of judges on the tribunals are more retroactive rationalizations for

[Translation]

Ça n'est pas une question sur laquelle nous pouvons nous attarder ici, mais le fait que des juges occupent d'office ces postes ne justifie pas que l'on doive absolument confier la révision de leurs décisions à la cour d'appel plutôt qu'à la section de première instance. Il serait beaucoup plus simple de confier toutes les procédures de contrôle à la section de première instance, avec possibilité de faire ensuite appel de la décision de cette section si c'est nécessaire. N'oubliez pas, lorsque vous réfléchissez à cette disposition du projet de loi, de bien faire la distinction entre «appel» et «contrôle judiciaire». Beaucoup de gens, y compris nous-mêmes, ont tendance à confondre les deux.

Le contrôle judiciaire est une procédure par laquelle les cours ont le pouvoir d'examiner si la décision rendue par un tribunal de rang inférieur relevait bien effectivement de sa compétence, si celui-ci a bien interprété la loi, s'il a examiné comme il convient les faits qui lui ont été soumis, et s'il a respecté les règles du droit naturel, qui consistent notamment à permettre à toutes les parties de se faire entendre, de préparer leur défense etc.

Au nom de la protection de la liberté du citoyen ou des parties concernées, les cours ont toujours jalousement défendu ce droit de réviser les procès, et, au cas où une erreur a été découverte, d'exiger de l'instance inférieure qu'elle reconsidère sa décision conformément aux directives de la cour. Mais la cour, lors d'une procédure de contrôle judiciaire, ne substitue absolument pas sa décision à celle du tribunal inférieur. Elle exerce simplement cette prérogative qui a toujours été celle des cours de décider si le tribunal a agi en toute légalité. Cela me paraît être tout à fait le rôle qui revient à la magistrature.

L'appel est quelque chose de différent. Il arrive que la loi permette de faire appel d'une décision du tribunal auprès de la cour. Dans ce cas, la cour peut effectivement substituer son propre jugement à la décision précédemment rendue.

À l'article 5 du projet de loi, qui remanie l'article 18 de la Loi sur la Cour fédérale, il est question de contrôle judiciaire. Nous persistons à ne pas comprendre pourquoi certaines demandes de contrôle judiciaire devraient être présentées à la Cour d'appel et d'autres à la section de première instance. Si, pour une raison ou pour une autre, on a le sentiment que certains tribunaux administratifs sont mieux à même de rendre leurs décisions que d'autres, et que pour les premiers la nécessité d'un contrôle judiciaire se fait moins sentir, que, en quelque sorte il y a une différence de statut si vous voulez, il devrait paraître absolument impératif que le projet de loi expose clairement quels sont les critères qui permettent de faire cette distinction.

L'existence de la cour d'archives, ou le fait que certains tribunaux administratifs font siéger des juges,

[Texte]

what I would suggest was a political compromise, and maybe that is an appropriate thing. But there are certain tribunals that insist that they are so senior that it is an insult, or it is inappropriate, to subject their deliberations to review by a single judge of the Federal Court Trial Division.

Please, please, please, if you are going to make that distinction in this legislation, make sure you establish clear criteria so we do not have the fiasco of individual tribunals or agencies, feeling that they have been slighted, special pleading that they deserve to be put on the privileged list. It is an invitation for long-term poor morale in the tribunals, for lobbying to alter the political settlement that is worked out at this particular time.

There is a preferable mechanism for expediting review applications that should go directly to the Court of Appeal so they can be disposed of it in the higher court in a timely fashion, and that is to adopt rules of court for the Federal Court that permit the parties to apply for a transfer of a particular case from the Trial Division to the Court of Appeal so that the wisdom of the Court of Appeal can be brought to bear on the case quickly.

An example of a case where that would be appropriate would be one in the labour relations area where it is imperative that a quick decision on the review application be rendered and that the proceedings not be tied up in litigation in the Trial Division and then subsequent litigation in appeal. The parties could go to the court saying that this is a case the Court of Appeal should address immediately, and there should then be a provision for either the Court of Appeal to assume jurisdiction or for the Trial Division judge to redirect the case into the Court of Appeal.

But do it on a case-by-case basis; do not do it by pulling criteria out of a hat to distinguish one tribunal from another. We feel very strongly about this. I know it is the point on which you are probably going to get a lot of briefs in the opposite direction, so this may be something we can discuss further in the dialogue that follows.

These are the five points in the legislation that we specifically addressed. We have steered away from addressing some of the other important things in the legislation that have not been the subject of commission deliberation. We feel it is inappropriate as a commission to come before a parliamentary committee and take positions that have not been the subject of discussion within the organization.

If it is of any help to the committee, the individuals who work with the commission, or any one of us as people who have strong views in this area, will be more than pleased to provide whatever assistance the committee wants. But we have to point out that it is not proper for

[Traduction]

paraître être plus une justification après coup de ce qui me semble plutôt être un compromis politique, et c'est peut-être bien ainsi. Mais certains tribunaux administratifs, forts de leur importance, estiment que c'est une injure qui leur est faite, et trouvent inadmissible que leurs décisions soient révisées par un juge de la section de première instance de la Cour fédérale.

Je vous en supplie, messieurs, si vous faites cette distinction dans la loi, assurez-vous que vous exposez très clairement quels critères ont prévalu, et cela pour éviter que les tribunaux ou organismes administratifs qui ont eu le sentiment d'avoir été victimes d'une injustice ne viennent pas réclamer de faire partie du groupe des privilégiés. La situation risquerait fort de porter atteinte, à long terme au moral de ces tribunaux administratifs, qui chercheraient par ailleurs à exercer des pressions pour que soit révisé cet arrangement de nature politique que ces dispositions semblent traduire.

Et si, dans certains cas, il est utile de pouvoir transmettre directement les demandes de contrôle judiciaire à la Cour d'appel pour que celle-ci rende rapidement une décision, il serait préférable d'inscrire dans les règles de pratique de la Cour la possibilité, pour les parties, de demander un transfert de dossier de la section de première instance à la Cour d'appel, afin que les compétences de celle-ci puissent être rapidement mises à contribution.

Dans le domaine des relations de travail, par exemple, il peut être urgent qu'une décision soit rendue rapidement, et qu'elle ne soit pas retardée par les lenteurs de la procédure en section de première instance, puis en appel. Dans un tel cas les parties devraient pouvoir demander que ce soit la Cour d'appel qui soit saisie immédiatement, et une disposition permettrait au juge de la section de première instance de transmettre le dossier à la Cour d'appel, ou à celle-ci de prendre directement en main l'affaire.

Mais étudiez bien chaque cas en particulier; ne créez pas deux catégories de tribunaux sans avoir de bons motifs pour le faire. Cela nous paraît très important. Vous allez sans doute recevoir une foule de mémoires qui soutiendront le contraire, si vous voulez nous pourrions en parler plus amplement pendant la période de questions qui doit suivre.

Nous avons donc plus particulièrement examiné cinq aspects de ce projet de loi. Nous avons laissé de côté un certain nombre de questions importantes, parce que celles-ci n'ont pas pu être soumises aux délibérations de la Commission. Il n'appartient pas à celle-ci de prendre position devant un comité parlementaire sur des questions dont elle n'aurait pas pu, au préalable, délibérer.

Mais si cela peut être de quelque utilité au Comité, les personnes qui travaillent à la Commission, ou ceux d'entre nous qui ont quelques lumières dans ce domaine, se feront un plaisir de vous prêter leurs concours. Mais il ne nous appartient pas de prendre officiellement la parole

[Text]

us to speak officially as a commission to issues that we have not previously addressed.

[Translation]

au nom de la Commission sur des questions qui n'auraient pas été précédemment discutées par celles-ci.

• 1640

One of the interesting areas in the new legislation is the whole restructuring of proceedings in the area of Crown liability and the extension of current jurisdiction in matters of contract and tort to the provincial Superior Courts. Again, this is not a matter that the commission has officially addressed, but I feel it is a very worthwhile initiative that gets rid of one of the long-standing complaints about the Federal Court being inaccessible.

I suspect that the outcome in the long run is going to be a withering of the Federal Court's jurisdiction in this area. As a simple matter, parties are more likely to elect to bring their contract and tort claims against the federal government in the provincial Superior Courts, with which they are far more familiar, than they are to bring it in the Federal Court, which they regard as a distant agency.

We are looking at the whole area of Crown liability at a much more fundamental level of whether it is appropriate to be using old tort law notions of fault as the basis for holding the Crown liable for compensation to individuals. Our study in that area has not yet been finished. We would like to come back to Parliament with a report suggesting a whole new approach to Crown liability in the future. This may well require a re-examination of the current solution that is adopted in this legislation. For the time being, we feel the approach in Bill C-38 is an ideal compromise and should be enacted.

The other area, which is subject to ongoing study at the commission, is the whole question of Federal Court jurisdiction and composition. If there is a withering of the court's jurisdiction over Crown liability simply because parties elect to go to the provincial Superior Courts, it may happen that the Federal Court emerges as a specialty court in federal administrative law. I think this matter bears close scrutiny and it is something we are looking very carefully at.

The other problem that has been a subject of ongoing complaint from the practicing Bar is that the Federal Court is distant and inaccessible in the contract and tort area and in the administrative law judicial review area. We are looking at a proposal to make all section 96 or provincial Superior Court judges ex officio judges of the Federal Court so that it will be possible for parties who have claims within the jurisdiction of the Federal Court to bring them in their local courts and to get the remedy that the Federal Court is empowered to grant.

Un des aspects intéressants de la nouvelle loi concerne la restructuration de la procédure en matière de responsabilités de l'État, mais également le fait que la compétence des Cours supérieures provinciales soit étendue aux domaines contractuel et délictuel. Ce n'est pas une question sur laquelle la Commission a pris officiellement position, mais les Canadiens qui se plaignaient de ce que la Cour fédérale était inaccessible y verront certainement une bonne réforme.

Je pense qu'à long terme le résultat en sera de réduire le champ d'action de la Cour fédérale dans ce domaine. Les parties seront en effet plus enclines à poursuivre l'État devant les Cours supérieures provinciales avec lesquelles elles sont plus familiarisées, que de s'adresser à la Cour fédérale qui leur a toujours paru une instance inaccessible.

Nous sommes en train d'étudier toute cette question de la responsabilité de l'État, et à ce propos nous nous demandons s'il est juste de continuer de faire appel aux anciennes notions de faute du droit délictuel lorsque l'on intente un procès à l'État en dommages et intérêts qui doivent être versés à des particuliers. Nous n'avons pas encore terminé notre étude sur la question. Nous aimerions, à une date ultérieure, présenter au Parlement un rapport qui dessinerait une toute nouvelle conception de la responsabilité de l'État. Il sera alors peut-être nécessaire de réexaminer à la lumière de nos conclusions la solution que propose ce projet de loi. Pour le moment, nous pensons que le projet de loi C-38 est un compromis idéal et qu'il faut l'adopter.

Un autre domaine qui fait à l'heure actuelle l'objet d'une étude approfondie de la part de la Commission est celui du domaine de compétence de la Cour fédérale et de sa composition. Si effectivement, en matière de responsabilité de l'État, le champ d'action de la Cour fédérale se rétrécit, et cela tout simplement parce que les parties choisissent de saisir les Cours supérieures provinciales, il se pourrait que la Cour fédérale fasse alors figure de cour spécialisée dans les questions de droit administratif fédérales. C'est une question qui demande à être étudiée de près, et c'est ce que nous faisons.

Le Barreau s'est par ailleurs en permanence plaint de ce que la Cour fédérale, pour tout ce qui a trait au contrôle judiciaire dans le domaine du droit administratif et du droit contractuel et délictuel, restait une instance inaccessible. Nous envisageons de proposer que tous les juges de l'article 96 ou des Cours supérieures provinciales soient d'office juges de la Cour fédérale, afin que les procès qui relèvent des compétences de la Cour fédérale puissent être plaqués devant les cours locales et que les parties aient les mêmes recours que ceux que la Cour fédérale peut accorder.

[Texte]

This is a very complicated area. There are questions of what rules would apply. There are questions of integration of judges from one level of court into the appeal stream of the Federal Court and so on. This is something on which we have not reached any final conclusion. I would let you know that we are looking very seriously at this and expect to have a working paper on the subject, probably in about a year's time.

With these comments, I would repeat what the president said and commend Parliament to give rapid passage to this bill. I would hope that on some of the individual points we have addressed in suggesting specific amendments, you will give due consideration. I would hope some of these might be reflected in your final report back to the House. Thank you.

Mr. Milliken (Kingston and the Islands): I have a few questions. I will go through the five points you had raised in your brief, but I know I will not get through them all before we are finished.

You have reviewed clause 5 of the bill, specifically the grounds of review contained in proposed subsection 18.1(4) on page 4 of the bill. Are those grounds for review similar in wording to the Ontario statute to which you refer in your brief? I have not been able to compare them. I just wonder if, in the course of your work, you had done a comparison to see if they allow as grounds for review the same things that we are proposing in this bill.

Mr. Frecker: I confess that we have not looked at the review legislation. We have looked at it in the past but, in preparation for this session, we have not. I would really be speaking out turn to say, yes, they do conform with the wording in the Ontario act. I feel the grounds are very, very similar in substance to the grounds that are emerging in other jurisdictions.

• 1645

Mr. Milliken: That is what you say in the brief.

Mr. Frecker: Yes. Certainly if the committee wishes we would be quite happy to prepare a written submission analysing the legislation in other jurisdictions and comparing it with this legislation, if that is any help to you. But at this point I would be guessing to draw that comparison. I do not have the Ontario act or B.C. act in front of me.

Mr. Milliken: The second submission you have made here is that the review for errors of fact... and those words, of course, are in that section I just referred to. I get the impression most of the bodies are not anxious that we do... other than permit review of unreasonable errors of fact. In other words, they do not want the jurisdiction of the courts broadened in that respect. Would you say that is probably a fair statement about most of those tribunals?

[Traduction]

C'est un domaine très compliqué. Il faudra poser la question des règles de procédure. Il y aura également des questions d'intégration des juges d'une instance inférieure au niveau d'appel de la Cour fédérale etc. Nous n'avons pas encore conclu de façon définitive là-dessus. Sachez simplement que nous étudions la question de très près et que nous pensons pouvoir publier quelque chose là-dessus d'ici à peu près un an.

Cela dit, je répéterais ce que le président a dit et recommandé au Parlement d'adopter rapidement ce projet de loi. J'espère que vous pouvez tenir compte des propositions d'amendement que nous avons faites, et que celles-ci se retrouveront d'une certaine manière dans votre rapport final à la Chambre. Merci.

M. Milliken (Kingston-et-les-Iles): J'ai quelques questions à vous poser. Je vais reprendre les 5 points que vous avez abordés dans votre mémoire, mais je n'aurai sans doute pas le temps de terminer.

Vous avez amplement commenté l'article 5 du projet de loi, et plus particulièrement le paragraphe 18.1(4) de la page 4, qui expose les motifs. Ceux-ci sont-ils formulés comme dans la loi ontarienne à laquelle vous faites allusion dans votre mémoire? Je n'ai pas pu comparer. Peut-être avez-vous pu le faire, au cours de vos travaux, et j'aimerais savoir si les motifs exposés dans la loi ontarienne sont les mêmes que ceux du projet de loi.

M. Frecker: Je dois avouer que nous n'avons pas consulté la législation du contrôle judiciaire, du moins pas en nous préparant pour cette réunion, nous l'avons fait, mais il y a très longtemps. Je ne saurais affirmer qu'ils se conforment au libellé de la Loi ontarienne. Je suis d'avis que les cas de mise en branle du contrôle judiciaire sont vraiment très semblables au fond à ceux d'autres juridictions.

M. Milliken: C'est ce que vous dites dans le mémoire.

M. Frecker: En effet. Si les membres du Comité le désirent, nous nous ferons certainement un plaisir de préparer une analyse écrite des lois de diverses provinces pour les comparer avec cette mesure législative, si cela peut vous aider. Pour l'instant, cependant, je ne ferais que des suppositions si j'essayais d'établir cette comparaison. Je n'ai pas sous les yeux la Loi ontarienne ou la Loi de la Colombie britannique.

M. Milliken: Le deuxième commentaire que vous avez fait est que le contrôle judiciaire des erreurs de fait... et ce sont justement les mots utilisés dans l'article dont je viens de parler. J'ai l'impression que la plupart des organismes ne sont pas tellement intéressés à ce que nous permettions plus que le contrôle judiciaire des erreurs déraisonnables de fait. Autrement dit, on ne veut pas que la compétence des tribunaux soit élargie à ce propos. Pensez-vous que c'est probablement l'avis de la plupart des tribunaux?

[Text]

Mr. Frecker: It is certainly a fair statement for the tribunals. This goes back to the notion that tribunals are very, very wary of generalist judges substituting their assessment of what is an error of fact, say in the labour relations area or the energy area or telecommunications or whatever. The point we were making is that we feel it is appropriate to have a fairly broad review jurisdiction. In the wake of the Charter there are certain duties on any public law decision-maker—and a tribunal fairly clearly falls into that arena—to give recognize due process and to give full protection of the law to people who are affected.

Take as an example a tribunal that has available to it five witnesses who can give evidence on a particular point at issue and chooses to cut off testimony after two, and where the evidence that would have been adduced by the others would have led to a completely different conclusion. If this fact were brought to the attention of a reviewing court, I think a case could be made under the Charter that it would be appropriate for the court to review that and direct the tribunal, because they had not taken enough of the available facts into account, to re-hear the case and to re-hear it getting full and adequate information on which to base their decision.

We see judicial review as a process that, properly conceived and properly operated, will be a quality-control mechanism for the decision-making in the first instance. It is entirely appropriate to have specialist decision-makers. The generalist judges are not equipped to deal with telecommunications, energy, and everything else, but they are in a position to set the guidelines for what is the proper way in which these underlying agencies should go about their work.

One way of getting at that is to say “an unreasonable error of fact”. Another is to use the formulation in the act about treating facts in a perverse and capricious manner, or whatever.

The simple point we are trying to make is that whatever formulation you use, it is to recognize what the role of the judiciary in this whole dynamic process is and to try to come up with a formulation that respects the constraints of the Charter and yet respects the specialty capacity of the underlying tribunals. It may be that the present wording is adequate. It may be “an unreasonable error of fact”, which is the judicial interpretation of that wording, is more appropriate.

Mr. Milliken: I guess my concern is that usually when the case gets to the court it has been through several steps already, in the lower stages. Normally there has been a grievance. Usually it starts with a grievance, in most of the cases that go for judicial review, or a finding on tax law, an assessment. But there are a series of appeals that have already been taken before it gets to the court. So this bill, the argument goes, is going to add a third stage. We are going to have proceedings in the Trial Division and in the

[Translation]

M. Frecker: C'est certainement ce qu'on pense dans les tribunaux. Cela s'explique parce qu'en général les tribunaux n'aiment pas tellement que des juges généralistes utilisent leur propre interprétation de ce qu'est une erreur de fait dans le domaine des relations de travail, par exemple, ou dans celui de l'énergie ou des télécommunications. Nous disions qu'à notre avis il convenait d'élargir le contrôle judiciaire. Par suite de l'adoption de la Charte, tout organisme de droit public qui prend des décisions... et un tribunal entre certainement dans cette catégorie... doit assurer l'application de la Loi et accorder à tous la pleine protection de la Loi.

Prenez comme exemple un tribunal qui dispose de cinq témoins pouvant témoigner sur une question et qui choisit de mettre fin aux témoignages après avoir entendu seulement deux témoins, alors que les témoignages des autres auraient pu mener à une conclusion totalement différente. Si le cas était signalé à une cour de révision, je pense qu'on pourrait justifier, en vertu de la Charte, l'examen de l'affaire par cette cour qui ordonnerait au tribunal, parce que celui-ci n'aurait pas tenu compte de toutes les données disponibles, d'entendre à nouveau l'affaire et de recueillir toutes les informations pertinentes sur lesquelles il pourra fonder sa décision.

Nous estimons qu'un contrôle judiciaire bien conçu et bien effectué constituera un mécanisme de contrôle de la qualité des décisions des tribunaux de première instance. Il est tout à fait normal que des organismes qui prennent des décisions soient spécialisés. Les juges généralistes n'ont pas les connaissances voulues pour régler des questions relatives aux télécommunications, à l'énergie ou à tout autre domaine, mais ils sont en mesure d'établir des lignes directrices quant à la façon dont ces organismes spécialisés devraient fonctionner.

Une façon de le faire consiste à parler «d'erreurs déraisonnables de fait». L'autre façon consiste à utiliser le libellé de la Loi à propos de l'interprétation abusive ou arbitraire des faits.

Nous disons simplement que, quel que soit le libellé utilisé, on vise à reconnaître quel est le rôle de la magistrature dans tout ce processus dynamique et à essayer de trouver une formule qui tienne compte des restrictions imposées par la Charte, tout en respectant le caractère spécialisé des tribunaux subalternes. Il est possible que le libellé actuel soit approprié. Il est possible que l'expression «une erreur déraisonnable de fait» convienne mieux, car c'est l'interprétation judiciaire de ce libellé.

M. Milliken: Je suis préoccupé parce qu'habituellement, lorsqu'une affaire arrive devant le tribunaux, elle est déjà passée par plusieurs étapes, à des échelons inférieurs. Il y a normalement eu une plainte, qui fait habituellement l'objet d'un contrôle judiciaire, ou d'une décision fondée sur le droit fiscal, c'est-à-dire une cotisation. Il y a cependant toute une série d'appels qui ont lieu avant que l'affaire n'aboutisse devant le tribunal. On soutient donc que le présent projet de loi va ajouter

[Texte]

court of appeal, and then in the Supreme Court of Canada, if someone wants to go all the way. And often they will have had two, three, or four stages before they even get to the Trial Division. That is the concern: that in effect it elongates the justice process greatly.

Mr. Frecker: But all the review court is doing in review application, whether you had one stage or seven stages below, is asking, have you respected the standards we regard as acceptable in a free and democratic society? If you have no error, the decision stands. If you have an error that vitiates the validity of the decision, go back and do it again and, please, do it right.

• 1650

Mr. Milliken: Except that you get into the argument about facts. You have a really wide open. . . it is almost like another appeal.

Mr. Frecker: Yes, I agree, it can be. There is no question it is a contentious area.

Mr. Milliken: In clause 11 of the bill, about vexatious proceedings, you said the clause appeared to be limited only to vexatious proceedings in the area of crown liability. I presume you are suggesting it could not be applied to vexatious proceedings in respect of judicial review. Why do you say that? Is it the definition of proceedings in the original bill?

Mr. Frecker: I am going to defer to Patrick on the technical point. I will just try to put it in general terms. The legislation provides the authority to deal with vexatious proceedings only with respect to crown liability cases. Frankly, I suspect it was an oversight in the drafting.

Mr. Milliken: I just wonder what the error is in the drafting, because I do not read it that way.

Mr. Patrick Robardet (coordonateur du projet de recherche en droit administratif, Commission de réforme du droit du Canada): La réponse à la question est relativement simple. L'impression est la suivante. L'amendement est aux articles 40 et 41. Or, quand on retourne à la Loi sur la Cour fédérale, on se rend compte que ces articles se trouvent dans la partie de la loi qui traite de la responsabilité. Ce que le mémoire demande, c'est une clarification en termes de langage précis: que le pouvoir de contrôler les procédures vexatoires, frivoles, etc., s'applique à la fois en matière de responsabilité et en matière de contrôle judiciaire.

Mr. Milliken: Est-ce que la partie concernant les procédures vexatoires est. . .

I will have trouble with the legal terms in French, I am sorry. Is the difficulty here, though, because this clause is

[Traduction]

une troisième étape. Il y aura donc une procédure au niveau du tribunal de première instance et à celui de la Cour d'appel, avant de passer à la Cour suprême du Canada, si quelqu'un veut aller jusqu'au bout. En outre, il y aura eu bien souvent deux, trois ou même quatre étapes avant même qu'on arrive au tribunal de première instance. Ma préoccupation vient du fait qu'on prolonge considérablement la procédure judiciaire.

M. Frecker: Le contrôle judiciaire permet simplement de demander, que l'on se trouve à la première étape ou à la septième, si l'on a respecté les normes que nous jugeons acceptables dans une société libre et démocratique. S'il n'y a pas eu d'erreur, la décision est maintenue. Une erreur invalide la décision, de sorte qu'il faut recommencer et procéder correctement, cette fois.

M. Milliken: Sauf qu'on peut discuter des faits. On peut vraiment recommencer. . . c'est presque comme un autre appel.

M. Frecker: Oui, j'admets que c'est possible. C'est sans aucun doute un domaine controversé.

M. Milliken: A propos de l'article 11 du projet de loi, qui porte sur les procédures vexatoires, vous dites que l'article semble limiter cette question au cas de responsabilités civiles de l'État. Vous voulez dire par là, je suppose, que cette disposition ne pourrait pas être appliquée aux procédures vexatoires dans le cas du contrôle judiciaire. Pourquoi? Est-ce à cause de la définition des procédures dans le projet de loi original?

M. Frecker: Sur la question de procédure, je vais laisser à Patrick le soin de vous répondre. Je vais simplement essayer de vous parler en termes généraux. La loi permet de traiter des cas de procédures vexatoires seulement pour les affaires concernant la responsabilité civile de l'État. Je crois franchement que c'est simplement un oubli des rédacteurs.

M. Milliken: Je me demande simplement si l'erreur ne vient pas du texte même, car ce n'est pas ainsi que je le lis.

Mr. Patrick Robardet (Co-ordinator, Administrative Law Project, Law Reform Commission of Canada): The answer to the question is relatively simple. Here is how we see it. The amendment is made to Sections 40 and 41 of the act. However when one goes back to the Federal Court Act, one realizes that the sections are in the part of the act which deals with liability. In our brief, we asked for some clarification in terms of specific wording: that the power to control vexatious or frivolous proceedings applied both in the area of Crown reliability and in the area of judicial review.

Mr. Milliken: Is the part concerning vexatious proceedings. . .

Je suis désolé, mais je vais avoir de la difficulté avec les termes juridiques en français. La difficulté provient-elle

[Text]

in a part? Does it say that this clause applies only to the proceedings in that part or is it purely because of its location in the bill?

Dr. Robardet: It is only a question of where the section is located. In fact, I think it would be more advisable to put the section up front under the part dealing with the general powers of the court and to make it clear that it in fact applies to any kind of proceedings before the court.

M. Milliken: Ce n'est pas le mot qui est dans l'amendement proposé.

M. Robardet: C'est un point de clarification plus qu'un point de fond.

Mr. Milliken: On the review applications originating in the Trial Division, you were quite firm that we ought to exclude the ones already excluded in this amendment to the bill and ensure that all judicial review proceedings are brought first off in the Trial Division.

In your view, to accommodate the removal of cases of special urgency or importance to the Court of Appeal, is an amendment to the bill required or could that be done by rules of court?

Mr. Frecker: I think that could be done simply by the rules of court.

Mr. Milliken: So we need not concern ourselves with this. We could simply take away the seven, I think it is, that are exempt under this bill.

Mr. Frecker: In proposed subsection 24.(2) under clause 6 of the bill it says:

(2) The Rules may transfer original jurisdiction to hear and determine a particular case of appeal from the Trial Division to the Court of Appeal.

If you amended that to say "appeal or judicial review", that would clarify it within the legislation itself.

Mr. Milliken: I have put this question to some of the bodies that have come before us and said they want their special tribunal to have direct access to the Court of Appeal; they do not want to fool around in the Trial Division. Would it be commendable for us to require leave to appeal to the Federal Court of Appeal? Could it be arranged, for example, that if a party wanted to go directly to the Court of Appeal from a tribunal, he could apply to a group of judges in the Trial Division, three judges who would have the right to refuse or permit, grant leave or refuse leave, and thereby end the process?

• 1655

Mr. Frecker: That would be one way of doing it. I think it is probably more complex than the provision

[Translation]

du fait que cet article se trouve dans une partie donnée de la loi? Cela signifie-t-il que l'article s'applique uniquement aux procédures dont il est question dans cette partie ou est-ce simplement un hasard que cet article soit à cet endroit dans le projet de loi?

M. Robardet: C'est simplement à cause de l'endroit où se trouve l'article. En fait, je pense qu'il serait préférable de placer cet article au début, dans la partie qui traite des pouvoirs généraux de la cour et de bien préciser qu'il s'applique en fait à toutes des procédures de la cour.

Mr. Milliken: That is not the word that is used in the proposed amendment.

Mr. Robardet: It is more a matter of clarification than a matter of substance.

M. Milliken: A propos des demandes de contrôle judiciaires provenant du tribunal de première instance, vous affirmez que nous devrions exclure celles qui sont déjà exclues par cet amendement au projet de loi et nous assurer que toutes les procédures de contrôle judiciaires se fassent d'abord au niveau de la section de première instance.

D'après vous, si nous voulons envoyer les affaires présentant une urgence ou une importance spéciale à la Cour d'appel, faut-il apporter un amendement au projet de loi ou pourrions-nous le faire au moyen des règles de pratique de la cour?

M. Frecker: Je pense que c'est possible de le faire simplement en utilisant les règles de pratique de la cour.

M. Milliken: Nous n'avons donc pas lieu de nous en préoccuper. Nous pourrions simplement enlever les sept qui sont exemptés en vertu de ce projet de loi.

M. Frecker: Dans le nouvel article 24.(2) proposé à l'article 6 du projet de loi, on dit:

(2) les règles peuvent transférer à la Cour d'appel la compétence, en première instance, pour connaître de certains appels ou catégories d'appel ressortissant normalement à la Section de première instance.

Si vous apportiez une modification pour ajouter les cas de «contrôle judiciaire», vous clarifieriez la loi-même.

M. Milliken: J'ai posé la question aux représentants de certains organismes qui ont témoigné ici et ils ont dit que leurs tribunaux spéciaux devaient avoir un accès direct à la Cour d'appel, car ils ne veulent pas avoir à perdre leur temps en première instance. Pourrait-on avoir l'autorisation d'en appeler directement à la Cour d'appel fédérale? Si quelqu'un voulait passer directement d'un tribunal à la Cour d'appel, par exemple, serait-il possible de demander à un groupe de juges de première instance, trois juges qui auraient le droit de refuser ou de permettre, c'est-à-dire d'accorder ou de refuser l'autorisation, ce qui mettrait fin à la procédure?

M. Frecker: Ce serait une façon de procéder. Je pense que c'est plus compliqué que la disposition réglementaire

[Texte]

under the rules for an application to transfer, which, in effect, is like a leave application. If the assumption is that you go to the Trial Division, and you feel you have a case that says this is a decision that merits immediate consideration by the Court of Appeal, make the pitch. It is a pitch that under the rules could be made to the single judge in the Trial Division, or there could be provision for an application on that issue direct to the Court of Appeal. These are technical points that could be addressed in the rules.

Mr. Milliken: You feel that could all be done in the rules?

Mr. Frecker: Yes.

Mr. Milliken: In clause 7 of the bill there is an amendment that says an appeal lies to the Federal Court of Appeal from any (a), (b), or (c); and then there is going to be this new (d) added. I think there is a problem with the wording. Paragraph (d) is going say:

determination on a reference made by a federal board, commission or other tribunal or the Attorney General of Canada,

The words "of the Trial Division" occur after that. I do not think that is correct, and I wonder if you people had any comment on that. It looks to me like an error in drafting, but maybe the committee has dealt with it.

Mr. Robardet: On pourrait regarder la structure générale de la loi. À notre avis, il est évident qu'à partir du moment où on attribue à la Division de première instance l'essentiel de la juridiction en matière de contrôle judiciaire, les renvois devraient aussi aller à la Division de première instance, de la même manière que la loi prévoit qu'en principe, les appels statutaires vont aussi aller à la Division de première instance. Je pense qu'il y a une certaine cohérence au niveau des propositions.

Mr. Milliken: Alors, c'est correct?

Mr. Robardet: Je pense que c'est très cohérent dans la mesure où on décide de garder le principe que tout devrait aller devant la Division de première instance: contrôle judiciaire, appel et renvoi. Actuellement, quand c'est la Cour fédérale d'appel qui entend une demande de contrôle judiciaire, les appels ont tendance à aller à la Cour fédérale d'appel, ainsi que les renvois sur des questions de droit.

Mr. Milliken: Merci. Je suis satisfait.

Mr. Thacker (Lethbridge): You would like to have a broader definition of standing. Is there anything in the inherent jurisdiction of the Federal Court that would permit the court to block frivolous abuses by a group? A group might divide itself up into 10 little subgroups and all 10 would come in.

Mr. Frecker: My understanding is that the whole issue of inherent jurisdiction does not exist with the Federal

[Traduction]

concernant la demande de transfert, qui constitue en réalité une demande d'autorisation. Si quelqu'un dont l'affaire se trouve en première instance croit que la décision mérite d'être examinée immédiatement par la Cour d'appel, il faut en faire la demande en vertu des Règles de pratique de la cour qui permet de faire la demande à un juge de première instance, ou encore il pourrait y avoir une disposition prévoyant que la demande puisse être présentée directement à la Cour d'appel. Ce sont des détails de procédures qui peuvent être traités dans les règles.

M. Milliken: Vous pensez qu'on pourrait faire tout cela dans les Règles de pratique de la cour?

M. Frecker: En effet.

M. Milliken: A l'article 7 du projet de loi se trouve une modification à l'article selon lequel il peut être interjeté appel, devant la Cour d'appel fédérale, des décisions mentionnées en a), b), ou c); d'après le projet de loi on ajouterait à cet article un nouvel alinéa d). Je pense que le libellé est défectueux. L'alinéa d) dit:

jugement sur un renvoi d'un office fédéral ou du procureur général du Canada.

Les mots «de la Section de première instance» précèdent ces alinéas. Je crois qu'il y a une erreur et j'aimerais que vous me donniez votre avis. J'y vois une erreur de libellé, mais peut-être que le comité en a déjà discuté.

Mr. Robardet: We could look at the general structure of the act. In our view, it is obvious that as long as the Trial Division gets most of the jurisdiction in the area of judicial review, references should also go to the Trial Division, in the same way that the legislation provides that in principle, statutory appeals also go to the Trial Division. I think that there is some coherence as far as the proposals are concerned.

Mr. Milliken: So it is correct?

Mr. Robardet: I think it is very coherent in so far as it has been decided to maintain the principle that everything should go before the Trial Division: judicial review, appeals, and references. At the present time, when the Federal Court of Appeal hears an application for judicial review, the appeals are generally heard by the Federal Court of Appeal, as are the references on matters of law.

Mr. Milliken: Thank you, you have convinced me.

M. Thacker (Lethbridge): Je voudrais avoir une définition plus large de l'expression «intérêt pour agir». La compétence inhérente à la cour fédérale lui permet-elle de faire obstacle aux abus frivoles auxquels se livrerait un groupe? Par exemple, un groupe pourrait se diviser en dix petits sous-groupes qui intenteraient tous les mêmes poursuites.

M. Frecker: Je crois savoir que la compétence inhérente n'existe pas dans le cas de la Cour fédérale en

[Text]

Court as a statutory court. Its jurisdiction is derived entirely from the act that constitutes it. If the court has a discretion with regard to standing, then it could force consolidation of a party that proliferated itself to have 10 kicks at the cat. Even under the present rules they can probably do that. The issue is that the limitation of the jurisdiction to grant standing only to parties directly affected by the relief sought, or by the issue in dispute, is too narrow. But I do not think that the court would under its enabling legislation have the discretion to deny standing, particularly if you go back to the frivolous and vexatious power.

* 1700

We favour a wording in the legislation that gives the widest possible jurisdiction to the court to control its own proceedings. It is unfortunate if the court is bound by some statutory technicality to entertain too many parties, to entertain stupid, frivolous actions or to deny access to parties who really do have something valuable to add to the litigation.

Mr. Thacker: Just so that I am clear, if the committee were to accept your wording for standing, rather than the one in the bill, would it require a further amendment somewhere else to specifically empower the court to limit your broader definition, or is it sufficient to change your words—

Mr. Frecker: Since the authority is discretionary, by definition the discretion could be exercised in a negative way as well as in an affirmative way. The recommendation was that all parties aggrieved should have standing and proceedings for judicial review, and the court should have the discretion to grant standing to any party who, it concludes, has a legitimate interest. That is not a statutory language recommendation, it is a policy recommendation.

The kind of language you would use in the statute would say that the court, in the exercise of its discretion, could grant standing to anyone having a legitimate interest in the action before it. I would have to place that in the context of the specific provision in the act. Obviously, that recommendation would have to be modified slightly to conform to the drafting discipline.

Mr. Thacker: I see that now.

My next point is that the people arguing for the status quo, in terms of politics, gave some very good reasons why they wanted the status quo to remain. They felt that it would take a lot of extra time if they had to go to the Trial Division before going to the Court of Appeal, and that it would add cost. They pointed out that it is often individuals, not corporations or unions, who are doing

[Translation]

tant que tribunal statuaire. Sa compétence lui vient uniquement de sa loi habilitante. Si la cour avait un pouvoir discrétionnaire en ce qui concerne l'intérêt pour agir, les groupes qui s'étaient divisés pour pouvoir intenter de nombreuses poursuites individuelles, pourraient être forcés de se regrouper. Ils peuvent probablement le faire même en vertu des règles actuellement en vigueur. La difficulté provient du fait qu'on a trop limité la restriction de la compétence pour accorder la permission d'intenter des poursuites uniquement aux parties directement concernées par le recours demandé ou l'objet du litige. Je ne pense cependant pas que la loi habilitante de la cour lui accorderait le pouvoir discrétionnaire de refuser le droit de poursuivre, en particulier si l'on se réfère au pouvoir concernant les poursuites frivoles et vexatoires.

Nous sommes en faveur d'un libellé conférant au tribunal le maximum de latitude afin qu'il puisse avoir la haute main sur ses procédures. Il est regrettable que le tribunal soit tenu, par certaines dispositions de la loi, d'accepter de juger toute sorte de causes d'une validité très contestable aux dépens des parties qui ont des motifs de litige légitimes.

M. Thacker: Si j'ai bien compris, si le Comité accepte votre libellé plutôt que celui qui figure dans le projet de loi, il faudra apporter un nouvel amendement conférant au tribunal le pouvoir de limiter votre définition ou suffit-il de modifier votre libellé. . .

M. Frecker: Étant donné qu'il s'agit d'un pouvoir discrétionnaire, par définition, il peut être exercé de façon négative ou positive. Nous avons recommandé d'accorder à toutes les parties lésées l'intérêt pour agir et la possibilité de porter une instance devant la Cour en matière de contrôle judiciaire et que la Cour puisse accorder l'intérêt pour agir à quiconque lui semble pouvoir justifier d'un intérêt légitime. Nous recommandons non pas un libellé, mais une ligne de conduite.

La Loi pourrait accorder à la Cour le pouvoir discrétionnaire d'accorder l'intérêt pour agir à quiconque ayant un intérêt légitime dont l'instance portée devant elle. Il faudrait formuler ce libellé dans le contexte des dispositions pertinentes de la loi. Bien sûr, cette recommandation devrait être modifiée légèrement pour tenir compte des règles à suivre pour la rédaction de la loi.

M. Thacker: Je comprends.

D'autre part, ceux qui réclament le statu quo, du point de vue politique, ont fourni d'excellents arguments. Ils estiment que s'ils devaient aller devant la Division de première instance, avant d'aboutir en Cour d'appel, cela prendrait beaucoup plus de temps et représenterait des frais supplémentaires. Ils ont souligné que ce sont souvent les particuliers plutôt que les sociétés ou les syndicats qui

[Texte]

this. Putting in another level, they argued, would shift the balance, so there would be fewer individuals making decisions to go on. The way it is now, you go to the Court of Appeal and that deals with it.

How do you react to that? They also said there would be three experienced people doing it, rather than one inexperienced trial judge. These were the reasons they gave. How do you respond to that? Is it possible or sensible, from a legal perspective, to have an appeal to a Trial Division judge and that is it? Except for errors on the face of the record and errors in law.

Mr. Frecker: If you have a provision for judicial review at the trial level, and then a leave requirement to take it on to the Court of Appeal, you could shorten the process. Obviously, what you want to guard against is the creation of so many steps that the small litigant is driven into the ground, or that a legitimate outcome can be deferred indefinitely while people drag it through the courts.

The key is to have some method or mechanism in which the judiciary can take a sober look at the proceedings of the level below, when an application is made, to determine whether these proceedings were conducted in conformity with the requirements of natural justice, due consideration of the evidence, within jurisdiction and with a proper application of the governing law. Failing that, it must be able to direct the tribunal to go back and look at the issue again.

If the Court of Appeal is the appropriate form for some tribunals, the proper approach would be to say that all judicial review lies to the Court of Appeal. Why should it be with the Egg Marketing Board that it goes to the Trial Division, but with the National Energy Board it goes to the Court of Appeal? If the truth be known, in the National Energy Board it is likely to be Union Gas, not Mary Smith. But with the Marketing Board it might be somebody who has been denied an egg quota. Frankly, it seems to me to be a self-serving kind of rationale.

• 1705

Mr. Thacker: So it would be your evidence that the committee ought not to change the bill in that respect.

Mr. Frecker: No, except possibly to consider some kind of mechanism for discouraging unnecessary appeal proceedings to the Court of Appeal, say putting in a leave provision. That might be one way of eliminating unnecessary or potentially vexatious appeals.

Mr. Nicholson (Niagara Falls): Mr. Thacker has put out another suggestion, but the suggestion you made originally to the committee concerning the section for judicial review was to have all applications for judicial review heard at the trial level. In those cases where there was some urgency, you suggested that we put rules that would allow for the transfer up to the Court of Appeal. I

[Traduction]

présentent ce genre d'instance. Ils ont fait valoir que cela compromettrait l'équilibre et que les particuliers seraient moins nombreux à aller devant les tribunaux. À l'heure actuelle, vous allez devant la Cour d'appel et c'est tout.

Qu'en pensez-vous? Ces mêmes personnes disent que cette procédure exigerait trois juges expérimentés au lieu d'un juge de première instance inexpérimenté. Tels sont les arguments qu'elles ont invoqués. Que répondez-vous à cela? Est-il possible ou logique, du point de vue juridique, que l'appel soit entendu par un juge de la Division de première instance et que cela n'aille pas plus loin, sauf en cas de vice de forme?

Mr. Frecker: Si vous prévoyez un contrôle judiciaire en première instance de même que l'autorisation de porter la cause devant la Cour d'appel, la procédure se trouve accélérée. Bien sûr, il faut éviter de multiplier les étapes au point de décourager le plaignant ou de permettre de différer indéfiniment l'issue du procès en faisant exprès de laisser traîner les choses devant les tribunaux.

La solution consiste à prévoir un mécanisme grâce auquel le tribunal pourra examiner les délibérations de l'instance inférieure pour établir si elles se sont déroulées conformément aux principes de la justice naturelle en tenant compte des preuves, du champ de compétence et de la loi applicable. Dans la négative, le juge doit pouvoir donner l'ordre au tribunal de réexaminer la question.

Si la Cour d'appel représente l'instance compétente pour certains tribunaux, il faudrait dire que le contrôle judiciaire relève entièrement de la Cour d'appel. Pourquoi l'Office de commercialisation des oeufs devrait s'adresser à la Division de première instance tandis que l'Office national de l'énergie devrait aller devant la Cour d'appel? Dans le cas de l'Office national de l'énergie, le plaignant sera sans doute Union Gaz plutôt que Mary Dupont. Mais dans le cas de l'Office de commercialisation, il peut s'agir de quelqu'un à qui l'on a refusé un quota. Ce genre d'argument ne me paraît pas valide.

M. Thacker: Par conséquent, vous estimez que le Comité ne devrait pas modifier le projet de loi à cet égard.

M. Frecker: Non, si ce n'est que vous pourriez peut-être envisager un mécanisme pour éviter que des instances futiles soient portées devant la Cour d'appel en accordant des pouvoirs discrétionnaires à cet égard. Ce serait une bonne façon d'éliminer les appels futiles ou vexatoires.

M. Nicholson (Niagara Falls): M. Thacker a émis une autre suggestion, mais vous nous avez suggéré, au départ, en ce qui concerne le contrôle judiciaire, de confier toutes les causes à la Division de première instance. Dans les cas urgents, vous proposez de prévoir des règles permettant le transfert de l'instance à la Cour d'appel. Vous avez dit, je crois, que cela peut paraître plus simple qu'à réalité. J'ai

[Text]

was thinking as you said it that it might sound deceptively easy. It would seem to me that we would still have the concern of people who have been before us. The people who have been before us have said they want to go directly to the Court of Appeal. Among other arguments they have made, they want a decision as quickly as possible and not to get bogged down in too many procedures.

It would seem to me that if I accepted the argument I think you made when you testified here, which was if we got into the Trial Division, there probably would not be agreement to move it up to the Court of Appeal. . . If it is urgent, it is probably just urgent on one side of the issue. It seems to me that it might be in the interests of whoever is on the board or whoever is on the opposite side to slow the thing down or fight that application. So we really would not be expediting it, and this was the fear, really, of a number of groups who came before us. They do not want to get bogged down at the two levels, and they want to go directly to the Court of Appeal. I was not satisfied in my own mind when I heard your suggestion to us that the matter would in fact be expedited.

Mr. Frecker: Our proposal under the rules would be to leave it to the court to decide which matters should be expedited. Obviously, if there is consensus, it is almost a consent price to pay. But in the event of a disputed thing where one party stands to gain by dragging the heels, I personally would have enough confidence in the judiciary to see through that and accept that the general principle that should prevail in this entire area is that matters should be dealt with expeditiously, and judicial proceedings should not be allowed to be a cause for delay.

Mr. Nicholson: Nobody wants that, but the more levels you have, the more likely it is there will be a delay, and those people who have an urgent matter. . .

Mr. Frecker: But again, allowing that it may well be a legitimate rationale, I submit that the criteria that were adopted for the identification of the seven tribunals are just unacceptable.

Mr. Nicholson: I heard you loud and clear on that.

Mr. Frecker: If you in your infinite wisdom can come up with criteria that identify that certain tribunals are ones where it is necessary to get speedy disposition, then by all means use that as a criterion, and say this tribunal, this tribunal and this one, or agency, should go to the Appeal Division for that reason. We have looked at it, and I am sorry, but we have not been able to come up with anything.

Mr. Justice Linden: It is wrong to look at institutions and say that every decision of this particular institution is so important that it deserves three judges to devote their time with additional cost, and I guess they do not go around the country so much. Most of these decisions are really routine; they are really very simple. The parties may think they are a big deal, but each institution, even the biggest, most senior ones, have lots of little decisions that are really quite simple to handle.

[Translation]

l'impression que cela ne dissiperait pas les inquiétudes qui nous ont été exprimées. Les témoins qui ont comparu devant nous ont dit qu'ils voulaient s'adresser directement à la Cour d'appel. Ils veulent notamment qu'un jugement soit rendu le plus rapidement possible sans être différé par toute une série de procédures.

Si je me rends à votre argument, à savoir que si les parties vont devant la Division de première instance, elles ne seront sans doute pas d'accord pour aller devant la Cour suprême. . . La cause n'est sans doute urgente qu'aux yeux de l'une des parties. Je crois que les représentants de l'Office ou la partie adverse peuvent avoir intérêt à ralentir les choses. Par conséquent, nous ne les accélérerons pas et c'est ce que craignent plusieurs des groupes qui ont comparu devant nous. Ils ne veulent pas que leurs causes soient retardées au deux niveaux et ils préfèrent aller directement devant la Cour d'appel. Personnellement, je n'étais pas convaincu quand je vous ai entendu dire que cela accélérerait la procédure.

M. Frecker: Nous proposons de laisser le tribunal décider des causes à entendre en priorité. Si cela permet d'aboutir à un consensus, il faut en payer le prix. Mais si l'une des parties a avantage à faire traîner les choses, je suis convaincu que la magistrature s'en rendra compte et acceptera le principe selon lequel les causes doivent être entendues le plus rapidement possible et la procédure ne doit pas retarder l'aboutissement d'une instance.

M. Nicholson: Personne ne souhaite cela, mais plus il y a de paliers, plus il risque d'y avoir de retards et en cas d'urgence. . .

M. Frecker: Même s'il s'agit peut-être d'un argument valide, là encore, j'estime que les critères qui étaient adoptés pour la désignation des sept tribunaux était inacceptable.

M. Nicholson: Je prends bonne note de vos paroles.

M. Frecker: Si vous arrivez à établir des critères désignant les tribunaux devant lesquels les causes doivent être jugées rapidement, eh bien utilisez ces critères et dites que tel ou tel tribunal doit aller devant la Cour d'appel, pour telle ou telle raison. Nous avons examiné la question, mais malheureusement sans résultat.

M. le juge Linden: On ne peut pas dire que toute décision prise par une certaine institution est importante au point que trois juges doivent l'examiner, moyennant les frais supplémentaires que cela représente. Je ne pense pas qu'ils circulent tellement d'une région à l'autre du pays. La plupart de ces décisions sont en fait très simples. Les parties peuvent leur accorder beaucoup d'importance, mais chaque institution, même la plus importante, rend toutes sortes de petites décisions assez simples à examiner.

[Texte]

The point is to try to funnel those simple ones into the Trial Division where it is quicker, cheaper, and hopefully will be done as well, reserving the Court of Appeal only to deal with the really important, the really difficult, the really urgent ones, and hopefully they will do a better job with those because there will be fewer of them. So it is to try to get the two-track system of the simple, the complex and important, and that it be divided on particular cases rather than agencies.

Mr. Nicholson: Obviously, that is the difficult part of this bill before us, and I appreciate getting your point of view.

• 1710

Mr. Frecker: I might also add that I heard Mr. Thacker's point that there is a perception that the judges on appeal are more experienced and all that. I am not convinced the empirical evidence supports that proposition. I think there are brilliant judges and average judges at the Appeal Division and in the Trial Division.

Mr. Nicholson: I do not think Mr. Thacker was making the comment. I think he was repeating... we did hear that. It would seem to me the judge would develop the expertise if he or she were just recently appointed. I did not really follow that argument when it was made.

Mr. Frecker: Obviously you have three times the chance of getting an experienced judge if you go before three judges rather than one. That was the reasoning for using the divisional court approach in Ontario. But on that point, in Quebec, B.C., and other major jurisdictions, all their board appeals lie to the Trial Divisions and to single judges, and their administrative regimes have not collapsed under that pressure. So I think the federal government might do well to look at that example.

Mr. Nicholson: Could I ask you just one question about the vexatious proceedings section again? I am sorry, I did not understand the answer you gave to Mr. Milliken. I wonder if you could explain it to me one more time. In your brief you said it would appear Bill C-38 limits control over vexatious proceedings to the court's jurisdiction in the area of Crown liability. Could you tell me again, was it because of where it is placed in it and that it was replacing something in the Crown Liability...?

Mr. Frecker: The latter clauses of this bill deal with amendments to the Crown Liability Act. I think the proper interpretation of that placement would be that these provisions deal only with those matters that are tied up with the revision and merger of the Crown Liability Act into this legislation. If it is intended that the power over vexatious proceedings be generic, it should go early in the act, in the general sections.

Mr. Nicholson: But there was nothing wrong with the wording itself.

[Traduction]

Il s'agit de diriger ces causes vers la Division de première instance qui les examinera plus rapidement, à moindres frais et sans doute aussi bien et de réserver la Cour d'appel aux instances vraiment importantes, difficiles et urgentes en espérant qu'elle fera un meilleur travail si elle a moins de causes à juger. Il s'agit donc d'établir une distinction entre les causes simples et les causes complexes et de les répartir selon leur importance plutôt qu'en fonction des organismes visés.

M. Nicholson: C'est la principale difficulté que soulève le projet de loi et votre point de vue m'intéresse donc beaucoup.

M. Frecker: J'ajouterais que j'ai entendu M. Thacker dire que les juges de la Cour d'appel semblaient plus expérimentés. Je ne suis pas convaincu qu'il existe des preuves à cet effet. Je pense qu'il y a d'excellents juges de même que des juges très moyens à la Cour d'appel et à la Division de première instance.

M. Nicholson: Je ne pense pas que M. Thacker ait dit cela. Il répétait simplement... ce que nous avions entendu dire. J'ai l'impression qu'un juge qui vient d'être nommé va s'arranger pour acquérir les connaissances requises. Je n'ai pas vraiment suivi cet argument.

M. Frecker: Vous avez trois fois plus de chance d'obtenir un juge expérimenté si vous allez devant trois juges au lieu d'un seul. C'est en fonction de ce principe que l'on a opté pour la cour divisionnaire en Ontario. Mais au Québec, en Colombie-Britannique et les autres grandes provinces, les appels concernant les offices relèvent des divisions de première instance et d'un juge unique sans que le régime administratif ne s'effondre pour autant. Je pense donc que le gouvernement fédéral aurait avantage à suivre cet exemple.

M. Nicholson: Puis-je vous poser de nouveau une question au sujet des procédures vexatoires? Je regrette, mais je n'ai pas entendu la réponse que vous avez donnée à M. Milliken. Pourriez-vous m'expliquer la situation une fois de plus. Dans votre mémoire, vous dites que le projet de loi C-38 semble limiter le contrôle des procédures vexatoires au domaine de responsabilité de l'État. Pourriez-vous m'expliquer une nouvelle fois si c'est à cause de l'endroit où figurent ces dispositions et si cela visait à remplacer certaines clauses de la Loi sur la responsabilité civile de l'État?

M. Frecker: Ces dispositions du projet de loi apportent des modifications à la Loi sur la responsabilité civile de l'État. Si elles ont été classées à cet endroit c'est sans doute parce qu'elles portent uniquement sur les questions reliées à la révision de la Loi sur la responsabilité civile de l'État et à sa fusion avec cette nouvelle loi. Si l'on veut accorder des pouvoirs généraux à l'égard des poursuites vexatoires, il faut le faire dès le début de la loi, dans les articles de portée générale.

M. Nicholson: Mais le libellé ne présentait pas de défaut.

[Text]

Mr. Frecker: No, nothing wrong with the wording other than what we had said, that it should be a wider power.

Mr. Nicholson: Oh, yes, I discussed one or two other—

Mr. Frecker: But there is nothing in the wording that—

Mr. Nicholson: —but about the question of who it applies who. . . I am glad I got that straight.

Mr. Rideout (Moncton): In going through the different grounds, (a) to (f), later on in the bill. . . but then they seem to try to restrict, in certain cases. . . for example, the Canada Labour Code says you can appeal only on (a), (b), and (e), and that sort of thing. Have you any reaction to that? Should all the grounds be there and apply to each one of the boards and let the courts in effect determine. . . ?

Mr. Frecker: The basic position would be that the grounds should apply equally to all agencies, and if the committee, after having heard submissions from various witnesses, feels there are certain agencies that are so sophisticated or such that their decisional processes are so well balanced, or that they work with organized interests and things, there is a low probability of certain kinds of errors, then make the distinction, but please articulate them.

Right now that amendment to the Canada Labour Code is stuck in there and it is not clear why. I can see a justification. In labour relations you have a tripartite board, you have very well organized unions and employers appearing and making cases well represented. It is a very different kind of decisional process from the process before some other types; say the UI umpires or something. But try to be clear why it is that that is being done, if you are going to do it at all.

Mr. Rideout: Yes, that thought had occurred to me. Then I would think the court ultimately would establish certain criteria for what they are going to entertain anyway, as they deal with some of those cases. You do not need a specific—

Mr. Frecker: I think we are the inheritors of the old controversy about the scope of judicial review from the 1950s. Clearly today we live in an era of judicial deference and widespread respect for expert tribunals. Unfortunately, some tribunals are more expert than others. Some by virtue of their newness or by virtue of the appointment process or whatever are less able to make good decisions. It is better, I think, to establish a fairly wide review regime and then rely on the courts to be sensible when they are dealing with very sophisticated tribunals.

Mr. Rideout: That was my reaction too.

In dealing with the vexatious situation I am going to display some ignorance, but is it not inherent in the court to deal with frivolous and vexatious types of things?

[Translation]

M. Frecker: Non, si ce n'est ce que nous avons dit, à savoir que les pouvoirs devraient être plus importants.

M. Nicholson: J'ai abordé une ou deux autres. . .

M. Frecker: Mais il n'y a rien dans le libellé qui. . .

M. Nicholson: . . . en ce qui concerne ceux à qui cela s'applique. . . Je vous remercie de ces explications.

M. Rideout (Moncton): Si vous prenez les alinéas a) à f), un peu plus loin dans le projet de loi. . . ils semblent avoir un effet limitatif, dans certains cas. . . par exemple, le Code du travail stipule que vous pouvez faire appel uniquement en vertu des alinéas a), b) et e). Qu'en pensez-vous? Toutes les dispositions devraient-elles s'appliquer à la totalité des offices ou commissions et faudrait-il laisser les tribunaux en décider. . . ?

M. Frecker: Nous estimons que les motifs devraient être les mêmes pour tous les organismes et, si le comité après avoir entendu les divers témoignages, estime que certains d'entre eux risquent peu de commettre certains types d'erreurs parce qu'ils suivent un processus décisionnel très perfectionné ou bien équilibré ou encore parce qu'ils travaillent en collaboration avec un certain groupement, il peut toujours faire la distinction, mais il faut la préciser.

Pour le moment, cet amendement au Code du travail se trouve là et nous ne savons pas exactement pourquoi. Je vois une raison logique. Dans le domaine des relations de travail, vous avez une commission tripartite, des syndicats très bien organisés et des employeurs qui savent très bien défendre leurs causes. Il s'agit là d'un processus décisionnel très différent des autres, par exemple celui des arbitres de l'assurance-chômage. Mais essayez de bien préciser pourquoi vous le faites, si toutefois vous le faites.

M. Rideout: Oui, j'y ai pensé. Mais je suppose que la cour établira certains critères quant à l'admissibilité des instances. Il n'est pas nécessaire. . .

M. Frecker: Je crois que nous sommes les héritiers de la vieille controverse qui date des années 50 quant à l'ampleur du contrôle judiciaire. À l'heure actuelle, nous avons beaucoup de respect pour les tribunaux spécialisés. Malheureusement, certains d'entre eux sont plus spécialisés que d'autres. En raison de leur nouveauté, du processus de nomination ou d'autres raisons, certains sont moins en mesure que d'autres de prendre de bonnes décisions. Je crois préférable d'établir un régime de contrôle assez généralisé et de compter sur la bonne volonté des cours lorsqu'elles ont affaire à des tribunaux très spécialisés.

M. Rideout: C'est également ce que je pensais.

Pour ce qui est des procédures vexatoires, au risque de paraître ignorant, n'est-ce pas à la cour de déterminer si une instance est futile ou vexatoire?

[Texte]

[Traduction]

• 1715

Mr. Frecker: In the Superior Courts, yes. My understanding is that the Federal Court as a statutory court does not have these inherent powers that exist with the common law courts. The Federal Court is established under section 101 of the BNA Act, and it has different status because of that, even though the judges are appointed by the same government as appoints the Superior Court judges.

Mr. Rideout: Do you have any suggestions as to the type of wording that should be used if you wanted that expanded? I note your comment in your brief. If "Parliament wished to give the court even more control, consideration might be given more general wording".

Mr. Frecker: I believe we suggested a wording on page 7. This is not a statutory wording. I will see if I can work out a statutory wording for you. Instead of saying "should have", because that is a policy position, say "the court has discretion to dismiss an application for review at any time". You can continue to say in the statute "that discretion shall be exercised when", and then list the circumstances under which it would be exercised.

Mr. Rideout: Do you see that being pulled closer to the front of the bill?

Mr. Frecker: Yes.

Mr. Rideout: By saying that, it is almost implicit that there might be something wrong with the wording. What difference does it make whether it is at the front or the back if it gives clear. . . ?

Mr. Frecker: Let us come back to this point. Because of the division of the bill—the back sections deals specifically with Crown liability—there is the risk of creating confusion. That is a very technical point.

Mr. Rideout: I do not think there is any problem if we shift it around.

Mr. Frecker: Mr. Molot may be able to give you better advice on that during clause by clause.

The Chairman: Mr. Justice Linden, Mr. Frecker, Mr. Robardet, and Mr. Clifford, thank you very much. It has been very helpful to have your views.

Mr. Justice Linden: Thank you very much. We appreciate being here. If there is anything further we can do, give us a call and we will do our best to help you.

The Chairman: The meeting is adjourned.

M. Frecker: Dans le cas de la Cour supérieure, oui. Si j'ai bien compris, la Cour fédérale n'a pas, en tant que cour statutaire, les pouvoirs qui sont ceux des cours de *common law*. La Cour fédérale a été établie aux termes de l'article 101 de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique et, pour cette raison, elle a un statut différent même si ses juges sont nommés par le gouvernement, au même titre que les juges de la Cour supérieure.

M. Rideout: Auriez-vous des suggestions à faire quant au libellé à utiliser pour élargir ces pouvoirs? Dans votre mémoire vous dites que si «le Parlement souhaite attribuer à la Cour un contrôle plus large sur sa procédure, il serait peut-être opportun d'inclure une compétence générale.»

M. Frecker: Je crois que nous avons suggéré un libellé à la page 7. Il n'a pas un caractère statutaire. Je vais voir s'il est possible d'en préparer un pour vous. Au lieu de dire «devrait avoir», étant donné qu'il s'agit d'un énoncé de politique, dites «le tribunal a le pouvoir discrétionnaire de rejeter à tout moment un recours visant à mettre en oeuvre le contrôle judiciaire». Vous pouvez poursuivre en disant «ce pouvoir discrétionnaire doit être exercé lorsque. . . » et énumérer les circonstances dans lesquelles il doit être exercé.

M. Rideout: Pensez-vous qu'il faudrait placer cette disposition plus près du début du projet de loi?

M. Frecker: Oui.

M. Rideout: Cela laisse entendre que le libellé présente peut-être des défauts. Quelle différence si ces dispositions se trouvent au début ou à la fin du moment qu'elles sont précises?

M. Frecker: Revenons-en à cette question. Étant donné la façon dont le projet de loi est réparti - les sections de la fin portent surtout sur la responsabilité civile de l'État - cela risque de semer la confusion dans les esprits. Il s'agit là d'un détail pratique.

M. Rideout: Et si nous déplaçons cet article, je ne pense pas que cela pose de problème.

M. Frecker: M. Molot pourra peut-être mieux vous conseiller à ce sujet au cours de l'étude article par article.

Le président: Juge Linden, monsieur Frecker, monsieur Robardet et monsieur Clifford, je vous remercie beaucoup. Vos points de vue nous ont été très utiles.

M. le juge Linden: Merci beaucoup. Nous sommes heureux d'avoir comparu devant vous. Si nous pouvons encore vous être utiles, n'hésitez pas à nous appeler et nous ferons de notre mieux pour vous aider.

Le président: La séance est levée.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Canadian Government Publishing Centre,
Supply and Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Centre d'édition du gouvernement du Canada,
Approvisionnement et Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9

WITNESSES

From the Law Reform Commission of Canada

The Honourable Mr. Justice Allen M. Linden,
President.

Mr. John P. Frecker, Commissioner.

Dr. Patrick Robardet, Coordinator, Administrative Law
Project.

TÉMOINS

De la Commission de réforme du droit:

M. le juge Allen M. Linden, président;

M. John P. Frecker, commissaire;

D^r Patrick Robardet, coordonnateur, Projet de droit
administratif.

HOUSE OF COMMONS

Issue No. 5

Thursday, December 14, 1989

Chairman: Russell MacLellan

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule n° 5

Le jeudi 14 décembre 1989

Président : Russell MacLellan

*Minutes of Proceedings and Evidence of the
Legislative Committee on*

BILL C-38

**An Act to amend the Federal Court Act,
the Crown Liability Act, the Supreme
Court Act and other Acts in consequence
thereof**

*Procès-verbaux et témoignages du Comité législatif
sur le*

PROJET DE LOI C-38

**Loi modifiant la Loi sur la Cour fédérale,
la Loi sur la responsabilité de l'État, la
Loi sur la Cour suprême et d'autres lois en
conséquence**

RESPECTING:

Order of Reference

CONCERNANT :

Ordre de renvoi

WITNESSES:

(See back cover)

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)



Second Session of the Thirty-fourth Parliament,
1989

Deuxième session de la trente-quatrième législature,
1989

LEGISLATIVE COMMITTEE ON BILL C-38

Chairman: Russell MacLellan

Members

Douglas Fee
Al Horning
Peter Milliken
Rob Nicholson
George Rideout
Svend Robinson
Jacques Tétreault
Blaine Thacker—(8)

(Quorum 5)

G.A. Sandy Birch
Clerk of the Committee

Pursuant to Standing Order 114(3):

On Thursday, December 7, 1989:

Douglas Fee replaced David Bjornson.

On Friday, December 8, 1989:

Svend Robinson replaced John F. Brewin.

COMITÉ LÉGISLATIF SUR LE PROJET DE LOI C-38

Président: Russell MacLellan

Membres

Douglas Fee
Al Horning
Peter Milliken
Rob Nicholson
George Rideout
Svend Robinson
Jacques Tétreault
Blaine Thacker—(8)

(Quorum 5)

Le greffier du Comité
G.A. Sandy Birch

Conformément à l'article 114(3) du Règlement :

Le jeudi 7 décembre 1989 :

Douglas Fee remplace David Bjornson.

Le vendredi 8 décembre 1989 :

Svend Robinson remplace John F. Brewin.

MINUTES OF PROCEEDINGS

THURSDAY, DECEMBER 14, 1989

(6)

[Text]

The Legislative Committee on Bill C-38, An Act to amend the Federal Court Act, the Crown Liability Act, the Supreme Court Act and other Acts in consequence thereof, met at 11:55 o'clock a.m. this day, in room 307 West Block, the Chairman, Russell MacLellan, presiding.

Members of the Committee present: Doug Fee, Rob Nicholson, George Rideout and Blaine Thacker.

In attendance: From the Research Branch of the Library of Parliament: Mollie Dunsmuir, Research Officer.

Witnesses: From Canada Labour Relations Board: Ted Weatherhill, Chairman. *From Federally Regulated Employers—Transportation and Communication:* John Coleman, Counsel.

The Committee resumed consideration of its Order of Reference, dated Wednesday, November 1, 1989, concerning Bill C-38, An Act to amend the Federal Court Act, the Crown Liability Act, the Supreme Court Act and other Acts in consequence thereof. (*See Minutes of Proceedings and Evidence, Tuesday, November 7, 1989, Issue No. 1*).

Ted Weatherhill made an opening statement and answered questions.

John Coleman made an opening statement and answered questions.

At 1:00 o'clock p.m., it was agreed,—That the Committee adjourn until 3:30 o'clock p.m. later this day.

AFTERNOON SITTING

(7)

The Legislative Committee on Bill C-38, An Act to amend the Federal Court Act, the Crown Liability Act, the Supreme Court Act and other Acts in consequence thereof, met at 3:45 o'clock p.m. this day, in room 307 West Block, the Chairman, Russell MacLellan, presiding.

Members of the Committee present: Doug Fee, Al Horning, Peter Milliken, Rob Nicholson and George Rideout.

In attendance: From the Research Branch of the Library of Parliament: Mollie Dunsmuir, Research Officer.

Witness: From Canadian Air Traffic Controllers Association and other Public Service Unions: Catherine Maclean, Counsel.

The Committee resumed consideration of its Order of Reference, dated Wednesday, November 1, 1989, concerning Bill C-38, An Act to amend the Federal Court

PROCÈS-VERBAUX

LE JEUDI 14 DÉCEMBRE 1989

(6)

[Traduction]

Le Comité législatif sur le projet de loi C-38, Loi modifiant la Loi sur la Cour fédérale, la Loi sur la responsabilité de l'État, la Loi sur la Cour suprême et d'autres lois en conséquence, se réunit aujourd'hui à 11 h 55, dans la pièce 307 de l'édifice de l'Ouest, sous la présidence de Russell MacLellan (*président*).

Membres du Comité présents: Doug Fee, Rob Nicholson, George Rideout et Blaine Thacker.

Aussi présente: Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement: Mollie Dunsmuir, attachée de recherche.

Témoins: Du Conseil canadien des relations de travail: Ted Weatherhill, président. *Des Employeurs à charte fédérale—Transports et communications:* John Coleman, conseiller.

Le Comité poursuit les travaux prévus à son ordre de renvoi en date du mercredi 1^{er} novembre 1989, soit l'étude du projet de loi C-38, Loi modifiant la Loi sur la Cour fédérale, la Loi sur la responsabilité de l'État, la Loi sur la Cour suprême et d'autres lois en conséquence (*voir les Procès-verbaux et témoignages du mardi 7 novembre 1989, fascicule n° 1*).

Ted Weatherhill fait un exposé et répond aux questions.

John Coleman fait un exposé et répond aux questions.

A 13 h, il est convenu,—Que le Comité s'ajourne jusqu'à 15 h 30 cet après-midi.

SÉANCE DE L'APRÈS-MIDI

(7)

Le Comité législatif sur le projet de loi C-38, Loi modifiant la Loi sur la Cour fédérale, la Loi sur la responsabilité de l'État, la Loi sur la Cour suprême et d'autres lois en conséquence, se réunit aujourd'hui à 15 h 45, dans la pièce 307 de l'édifice de l'Ouest, sous la présidence de Russell MacLellan (*président*).

Membres du Comité présents: Doug Fee, Al Horning, Peter Milliken, Rob Nicholson et George Rideout.

Aussi présente: Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement: Mollie Dunsmuir, attachée de recherche.

Témoins: De l'Association canadienne du contrôle du trafic aérien et autres syndicats de fonctionnaires: Catherine Maclean, conseillère.

Le Comité poursuit les travaux prévus à son ordre de renvoi en date du mercredi 1^{er} novembre 1989, soit l'étude du projet de loi C-38, Loi modifiant la Loi sur la

Act, the Crown Liability Act, the Supreme Court Act and other Acts in consequence thereof. (*See Minutes of Proceedings and Evidence, Tuesday, November 7, 1989, Issue No. 1*).

Catherine Maclean made an opening statement and answered questions.

At 4:18 o'clock p.m., it was agreed,—That the Committee adjourn to the call of the Chair.

W.J. Farrell

Clerk of the Committee

Cour fédérale, la Loi sur la responsabilité de l'État, la Loi sur la Cour suprême et d'autres lois en conséquence (*voir les Procès-verbaux et témoignages du mardi 7 novembre 1989, fascicule n° 1*).

Christine Maclean fait un exposé et répond aux questions.

A 16 h 18, il est convenu,—Que le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

Le greffier du Comité

W.J. Farrell

EVIDENCE*[Recorded by Electronic Apparatus]**[Texte]*

Thursday, December 14, 1989

• 1153

The Chairman: We shall now reopen the Legislative Committee on Bill C-38. This morning we have as our witnesses the Canada Labour Relations Board and the Federally Regulated Employers Transportation and Communications Organization. I would like to welcome both groups.

First of all, if I may, I call upon the Canada Labour Relations Board, in particular, Mr. Ted Weatherhill.

M. J.F.W. Weatherhill (président du Conseil canadien des relations du travail): Merci, monsieur le président. Je suis accompagné de Me Serge Brault, vice-président du Conseil, et de Me Johane Tremblay, notre avocate générale.

Nous avons confectionné un mémoire assez long. Je ne vais pas le lire en entier. Je vais me contenter d'en souligner certains aspects qui nous semblent très importants. Nous avons suivi de près les délibérations de votre Comité, et je suis sûr que vous avez déjà entendu bon nombre des propos que nous allons vous présenter.

• 1155

Notre tir, pour ainsi dire, est essentiellement concentré sur trois questions. Nous aimerions vous démontrer que: premièrement, le projet de loi est rétrograde en ce qui concerne son application au Conseil canadien des relations du travail; deuxièmement, il risquerait fort d'avoir des effets négatifs importants; troisièmement, il est possible d'éviter ces effets négatifs au moyen de modifications mineures tout en préservant l'essentiel du projet de loi.

Nous recommandons qu'une solution particulière soit adoptée pour tenir compte du caractère unique et exceptionnel du Conseil canadien des relations du travail.

Ainsi, le Conseil devrait, à notre avis, figurer parmi les tribunaux dont les décisions peuvent être examinées par la Cour d'appel plutôt que par la Section de première instance.

Dans une première partie, nous examinons un peu l'historique du Code canadien des relations du travail ainsi que du rapport entre le Code et certains articles de la Loi sur la Cour fédérale.

Jusqu'en 1978, les procédures ou ordonnances interlocutoires du Conseil étaient sujettes au pouvoir de surveillance de la Section de première instance, et il en était ainsi pour beaucoup de tribunaux. Il en est ainsi également aujourd'hui pour beaucoup de ces tribunaux, mais non pas pour le Conseil canadien à cause des amendements de 1978.

TÉMOIGNAGES*[Enregistrement électronique]**[Traduction]*

Le jeudi 14 décembre 1989

Le président: Je déclare ouverte la séance du Comité législatif sur le projet de loi C-38. Nous accueillons ce matin le Conseil canadien des relations de travail ainsi que les Employeurs des Transports et Communications de Régie Fédérale. Je souhaite la bienvenue aux deux groupes.

Je donne tout d'abord la parole à M. Ted Weatherhill, président du Conseil canadien des relations du travail.

Mr. J.F.W. Weatherhill (Chairman, Canada Labour Relations Board): Thank you Mr. Chairman. I am accompanied by Mr. Serge Brault, Vice-Chairman of the Board, and Mrs. Johane Tremblay, our senior counsel.

We have prepared quite a lengthy brief. I shall not read it in full, but rather indicate the points which seem to us to be most important. We have followed the proceeding of your Committee closely, and I am sure you have already heard many of the points we shall be making today.

We are focusing on three main points. In this submission we seek to show that: first, the proposed legislation is retrogressive in its application to the Canada Labour Relations Board; second, the likelihood of negative effects is very substantial; and third, these negative effects can be avoided by a simple amendment, while still preserving the substance of the bill.

Our submission is that the Canada Labour Relations Board's situation, being unique and exceptional, requires a special solution.

Accordingly, the Board should be included on the list of tribunals which will be subject to judicial review at the Appellate, rather than at the Trial level.

First we shall look at the background of the Canada Labour Code and the relationship between the Code and certain sections of the Federal Court Act.

Prior to 1978, proceedings or interlocutory orders of the Board had been subject to the supervisory power of the Trial Division, as was also the case with many other tribunals. This still applies to many of these tribunals today, but not to the CLRB because of the 1978 amendments.

[Text]

Les modifications de 1978 à la clause privative prévue à ce qui était l'article 122 de la Partie V du Code visaient à régler les problèmes résultant du recours aux tribunaux, ce qui avait souvent pour effet de priver les employés de leurs droits fondamentaux. Mais il n'y avait pas que les employés qui étaient adversément affectés par la situation d'antan.

Les remarques que faisait le ministre du Travail au comité sénatorial en 1978 témoignent clairement de l'intention du législateur de réduire le plus possible les délais. Je ne vais pas vous ennuyer en vous lisant toute la citation. J'aimerais cependant porter à votre attention la remarque suivante du ministre:

... on espère...

C'est-à-dire que des gens espèrent...

... en ayant recours aux tribunaux, fausser complètement l'administration de la justice dans les relations industrielles. Quand on en est là, il faut attendre un an, deux ans, trois ans. Vous pouvez imaginer quelles conséquences cette attente peut avoir pour une demande de certification appuyée par les employés qui voulaient qu'une décision soit prise assez rapidement pour qu'ils puissent avoir un agent de négociation pour protéger leurs droits.

C'est par un vote unanime que le Parlement a éliminé la compétence parallèle de la Section de première instance et de la Cour d'appel en matière de révision judiciaire des décisions du Conseil. Ainsi, hormis les cas de compétence constitutionnelle, la Cour d'appel fédérale constitue depuis 1978 le seul forum où les décisions du Conseil peuvent faire l'objet d'une révision judiciaire et ce, dans les seuls cas d'inobservance d'un principe de justice naturelle, d'excès de compétence ou de refus de l'exercer.

Ce choix, en 1978, d'un forum unique en matière de révision judiciaire, soit la Cour d'appel fédérale, renouait avec les objectifs que poursuivait le législateur en 1970, lors de la rédaction des articles 18 et 28 de la Loi sur la Cour fédérale.

* 1200

Une lecture rapide des articles 18 et 28 pourrait nous donner l'impression que l'intention du législateur, en 1970, était de confier à la Section de première instance la juridiction des contrôles judiciaires, alors que c'est tout à fait le contraire.

À ce sujet, nous vous demandons d'étudier attentivement le témoignage que le sous-ministre de la Justice de l'époque, M. Maxwell, a fait devant le Comité permanent de la justice et des questions juridiques réuni en mai 1970. Il disait:

Maintenant, vous dites, «pourquoi la Cour d'appel, pourquoi ne pas le laisser au tribunal de première instance?»

Le point de vue du ministre à l'époque était:

[Translation]

The 1978 legislative amendments to the privative clause as set out by section 122 of Part V of the Code were designed to cure the problems resulting from resorting to the courts and that often denied employees their fundamental rights. However, it was not only employees who were adversely affected by the legislation in effect at that time.

The remarks of the then Minister of Labour made to the Senate Committee in 1978 clearly indicate the intention of the legislator to keep the delays to a minimum. I shall not bore you by quoting the minister's statement in full, but I would like to draw your attention to the following remark:

... it is hoped...

That is people hope...

... to frustrate the entire administration of justice as it applies in industrial relations by recourse to the courts. Once it gets there, it is there for a year, two years or three years. Imagine the impact that that has on a pending certification that is supported by the employees who want a decision fairly quickly as to whether they are to have a bargaining agent to protect their rights.

Parliament, by a unanimous vote, eliminated the parallel jurisdiction of the Trial Division and the Court of Appeal over judicial review of Board decisions. Thus, except in constitutional matters, the Federal Court of Appeal has been, since 1978, the only forum for judicial review of Board decisions, and the grounds of review are limited to failure to observe a principle of natural justice, excess of jurisdiction or a refusal to exercise jurisdiction.

Parliament's decision to opt for a single forum for judicial review, in this case the Federal Court of Appeal, was in keeping with its objectives in the 1970 drafting of sections 18 and 28 of the Federal Court Act.

A quick reading of sections 18 and 28 might seem to suggest that the intention of Parliament in 1970 was to give the Trial Division jurisdiction over judicial review, whereas in fact it sought to do the opposite.

In this regard, we ask you to consider carefully the testimony of the then Deputy Minister of Justice, Mr. D. Maxwell, before the Standing Committee on Justice and Legal Affairs in 1970. He stated the following:

Now, you say, «why the Court of Appeal, why not leave it in the Trial Bench?»

The viewpoint of the then minister was:

[Texte]

... qu'il serait mieux de la confier à la Cour d'appel parce que la plupart de ces commissions sont composées de trois membres ou plus. Nous avons estimé que cela pourrait être mieux étudié par la Cour d'appel que par un simple juge examinant la pratique de la procédure d'une commission plus importante.

Puis il a ajouté un autre facteur:

Si on laisse cela au tribunal de première instance, alors naturellement il faut passer de la division de la première instance à la Cour d'appel et ensuite aboutir à la Cour suprême du Canada en dernier lieu. Il y a en somme trois étapes. Nous avons pensé que c'était souhaitable parce qu'il faut se souvenir qu'on veut éliminer le délai autant que possible en ce qui concerne ces choses. On veut qu'il y ait une révision mais on veut qu'elle soit faite rapidement.

Eh bien, on avait à cette époque, comme toujours et comme aujourd'hui, le souci d'éliminer le plus possible les délais et d'accélérer l'application des décisions finales des tribunaux administratifs. C'était le motif de cet amendement; un autre motif était la structure de certains conseils et commissions dont les décisions sont prises par des panels de trois membres.

Cette modification de 1978 a porté fruit, puisque la moyenne des décisions du Conseil soumises au pouvoir de révision judiciaire de la Cour fédérale est passée de 12 p. 100 pour l'année 1977-1978 à 8 p. 100 pour l'année suivante, et se situe depuis autour de 5 p. 100. Cela représente une baisse de plus de 50 p. 100. Bref, ce fut de toute évidence une réforme efficace et bénéfique au bon fonctionnement des relations du travail fédérales.

En outre, nous croyons fermement que l'article 122 de la Partie V du Code, tel que modifié en 1978, révèle clairement la volonté du législateur d'accorder aux questions qui relèvent du Conseil un traitement particulier visant à les déjudicialiser. L'amendement de 1978 témoigne clairement de l'intention du Parlement de considérer le processus décisionnel du Conseil canadien des relations du travail comme supérieur à d'autres et devant en conséquence être, dans une certaine mesure, protégé du contrôle judiciaire. C'est ce qu'a expliqué la Commission de réforme du droit à la page 5 de son mémoire présenté devant vous.

Ce n'est pas par accident ni par hasard que le Parlement a réduit ainsi le pouvoir de contrôle judiciaire de la Cour fédérale.

La nécessité de soustraire les décisions des commissions des relations du travail de l'interventionnisme judiciaire a été reconnue par la Cour suprême à maintes reprises, plus récemment dans une série de trois jugements portant sur la liberté d'association garantie par l'alinéa 2d) de la Charte. Je ne vais pas citer les mots du juge McIntyre parce que je suis sûr que vous les avez lus.

• 1205

C'est précisément ce cadre juridique soigneusement développé que le projet de loi qui est devant vous remet

[Traduction]

... we would do better to put it in the Court of Appeal because most of these boards are three or more men. We felt that on balance it could be better looked at and better dealt with by the Court of Appeal rather than a single judge looking at the practice and procedure of a larger board.

Then he mentioned another factor:

If you leave it in the Trial Bench then, of course, you have to go from the Trial Division to the Court of Appeal and then possibly ultimately to the Supreme Court of Canada. You have got to have three steps. We thought that was desirable because it must be remembered that you want to eliminate the delay to the extent that you can in these things. You want the review but you also want it done quickly.

At that time, as today, the concern was to keep delays to a minimum and expedite the execution of final decisions of administrative tribunals. That was the reason for the amendment. Another reason was the structure of certain boards whose decisions are made by three-member panels.

The 1978 amendment has had a positive effect: the percentage of Board decision reviewed by the Federal Court fell from 12% in 1977-1978 to 8% in 1978-1979 and has since averaged some 5%. This represents a reduction of over 50%. In short, this reform was evidently effective and beneficial to labour relations at the federal level.

Furthermore, we strongly believe that section 122 of Part V of the Code, as amended in 1978, clearly indicates Parliament's intention that matters under the Board's jurisdiction be the subject of a special system making them less legalistic. The 1978 amendment clearly indicates Parliament's intention to consider the CLRB's decision-making process to be at a higher level than that of other boards, and therefore to some extent it should be shielded from judicial review. This point was made by the Law Reform Commission on page 5 of the brief it submitted to you.

It is not by happenchance or by accident that Parliament has thus reduced the review powers of the Federal Court.

The need to shield labour relations boards' decisions from judicial intervention was recognized by the Supreme Court of Canada on a number of occasions, and most recently in three decisions dealing with the freedom of association guaranteed by section 2(d) of the Charter. I shall not quote the actual words of Justice McIntyre because I am sure you have read them.

It is this existing legal framework which the proposed amendment put in jeopardy. The special system of judicial

[Text]

en question. Le régime particulier de contrôle judiciaire des décisions du Conseil a permis d'atteindre un certain équilibre entre les compétences des tribunaux judiciaires et les compétences conférées par le législateur aux tribunaux quasi judiciaires tels le Conseil. L'expérience passée porte ce Conseil à croire que les modifications proposées maintenant, si elles sont adoptées, auront inévitablement pour effet d'accroître l'intervention des tribunaux judiciaires, de compromettre cet équilibre entre le judiciaire et le quasi-judiciaire et de fausser l'administration de la justice dans les relations industrielles. Je cite dans le mémoire les points de vue exprimés récemment par certains professeurs.

J'aimerais terminer cette partie en citant ce qu'a dit le professeur Etherington dans un article publié tout récemment dans la *Revue du Barreau Canadien*. Il qualifiait sa conclusion de *hard and enduring realism*, puis il a dit:

If workers can take any message from recent judicial pronouncements on court involvement in regulation of the labour relations process, it is that they must continue to look to legislatures and administrative tribunals—as flawed as they may sometimes be—for the protection of employee interests and that they must be suspicious of the courts' ability and inclination to give them sufficient recognition.

Donc, ce ne sont pas les seuls syndicats qui s'opposent à cet aspect du projet de loi; ce sont tous ceux qui sont impliqués dans l'entreprise canadienne: le patronat, les syndicats, les conseils, les personnes qui agissent de façon neutre dans les relations de travail. Tous craignent les possibilités que laisse entrevoir le projet de loi. Je crois que Me Coleman, qui va se présenter devant vous un peu plus tard, va appuyer ce point de vue.

If I may interrupt the prepared presentation, it is an appropriate point for me to deal briefly with what appears to be the only view that is opposed to the one we have put forward, at least with respect to the judicial review process. That is the view of the Law Reform Commission, stated in section V of their brief to you and entitled "Scope of Judicial Review", which did not deal with that question but dealt with the question of procedure.

The commission has been of the view for some time that a single review procedure should exist for all administrative tribunals and that this procedure should be initiated in the trial division, although the commission did recognize in their 1982 study paper that to treat the various agencies as though they were part of an integrated system or as though they were fundamentally similar can give rise to problems. It certainly can, because agencies are not fundamentally similar, each one of them having been created at a separate time to meet separate purposes and to serve separate needs and each one being quite distinct with respect to composition and methods of procedure.

[Translation]

review of Board decisions has achieved a certain balance between the powers of judicial tribunals and those conferred on quasi-judicial tribunals, such as this Board, by Parliament. Past experience leads the Board to believe that if the proposed legislation is adopted, this will inevitably increase intervention by judicial tribunals, compromise this balance between the judicial and the quasi-judicial, and distort the administration of justice in labour relations matters. In the brief I quote some of the viewpoints recently expressed by certain academics.

I would like to conclude this part of my presentation by quoting from a recent article by Professor Etherington in the Canadian Barreau Review. He concluded, as a matter of *hard and enduring realism* that:

S'il y a un message que les travailleurs doivent tirer des récentes décisions qu'ont rendues les tribunaux judiciaires en matière de relations de travail, c'est qu'il faut continuer à compter sur les assemblées législatives et les tribunaux administratifs, malgré les imperfections de ces derniers, pour assurer la protection des intérêts des employés, et qu'il faut aussi se méfier de la capacité et de la volonté des tribunaux de reconnaître ces mêmes droits.

Therefore, it is not just the unions who are opposed to this aspect of the bill. Everyone involved in Canadian business life is opposed to it: management, unions, boards, and those people acting in a mutual capacity in dealing with labour relations. They all fear the possible consequences of this bill. I think that Mr. Coleman, who will be appearing before you a little later today, will support this view point.

Si vous permettez, j'aimerais mettre de côté mon mémoire pour examiner avec vous le seul argument que j'ai entendu au sujet du contrôle judiciaire qui soit contraire à notre position. Il s'agit des arguments présentés par la Commission de réforme du droit, au chapitre V intitulé «Etendue du contrôle judiciaire» du mémoire qu'elle vous a soumis. Ce chapitre portait non pas sur le contrôle judiciaire comme tel, mais plutôt sur la procédure.

La Commission estime depuis un certain temps qu'il devrait y avoir une seule procédure de contrôle applicable à tous les tribunaux administratifs, et qu'une telle procédure relève de la compétence de la Division de première instance. Cependant, la Commission reconnaît dans son document de travail de 1982 que toute tentative de traiter les différents organismes comme s'ils faisaient partie d'un système intégré ou comme s'ils étaient foncièrement semblables, peut créer des problèmes. Cela est sans doute vrai, car des organismes ne sont pas foncièrement semblables, chacun ayant été créé à un moment précis pour accomplir des objectifs précis et répondre à des besoins précis. Dans chaque cas la composition et les procédures sont différentes.

[Texte]

The commission has argued at page 9 of its brief that it is still of the view that no exceptions should be allowed. It states that there are several good reasons why this should be so. I ask you to examine the brief of the Law Reform Commission in that respect, because they give no reason whatsoever in the brief as to why no exception should be made. In earlier publications the commission set out arguments on both sides of the question, but they make no mention of those in their brief to you.

• 1210

From the statement I just made, it goes on to criticize the criteria which the Ministry of Justice offered for the set of exceptions they established. But while the criteria may be the subject of some discussion, rejection of those criteria is not to say that there can be no good reasons for making exceptions.

Indeed, the commission then goes on to say that if there must be exceptions, they should be according to certain criteria. They refer to some of the possible criteria that do indeed make sense: the urgency and importance of the case; the scope of the original hearing; the likelihood of appeal from a first judicial review. The commission suggests that these criteria, however, should be applied by individual judges on a case-by-case basis. I ask you, gentlemen, to reflect on what the result would be if that sort of suggestion were followed.

You are asked to deal with a piece of legislation one very good purpose of which is to eliminate a complicated, uncertain procedure. The suggestion is made that it be replaced with another complicated, more uncertain, more hodge-podge type of procedure.

In my respectful view, the suggestion is simply not realistic. The point was addressed before you by Mr. Frecker of the commission. He said that the parties could go to court and say such and such is a case for the court of appeal. In individual situations in labour relations matters at least, I can only say it is wildly unrealistic that the parties could be expected to take such a common approach to such a matter.

In 1983 the ministry analysed this situation and would appear to have leaned, in general, towards the sort of scheme they have put forward now, although the list of exclusions was, unfortunately, somewhat different. The Law Reform Commission had made the same sort of analysis, but while it had seen reasons why there might be exceptions to the general rule at that time, it opted against this for these reasons.

First, yes, it is hard to make a choice. But it is very important to make a choice particularly—as I hope I can persuade you in a moment—where the dangers of not making such a choice far outweigh the amount of work that might be required to make it.

Secondly, they said it bifurcates the federal administrative law. I do not understand this at all. There

[Traduction]

La Commission de réforme du droit du Canada réaffirme qu'à son avis aucune exception ne devrait être admise. Selon la Commission, plusieurs raisons valables expliquent ce point de vue. Je vous demande d'étudier le mémoire de la Commission de réforme du droit du Canada à cet égard, car, dans son mémoire, elle ne justifie nullement cette position. Dans les documents publiés antérieurement, la commission explique les deux points de vue, ce qu'elle omet de faire dans le mémoire soumis à votre Comité.

Dans le paragraphe que je viens de citer, la commission critique ensuite les critères que le ministère de la Justice a établis pour justifier les exceptions proposées. Mais même si l'on peut contester les critères proposés, il ne faut pas en conclure qu'aucune exception ne devrait jamais être admise.

La commission affirme par la suite que s'il faut admettre des exceptions, elles doivent respecter certains critères. Une instance donnée pourrait faire l'objet d'une exception pour des motifs tels que son urgence, son importance, la portée de la procédure administrative initiale, et la probabilité d'un appel si l'instance devait être portée devant la Division de première instance. Cependant, la commission dit que les juges devraient appliquer ces critères selon les mérites de chaque cas. Je vous demande, messieurs, de réfléchir aux conséquences éventuelles d'une telle suggestion.

On vous demande d'étudier un projet de loi visant à éliminer une procédure compliquée et aléatoire. On propose de la remplacer par un autre mécanisme encore plus compliqué, aléatoire et imprécis.

À mon avis, la procédure proposée n'est pas réaliste. M. Frecker de la commission a déjà abordé cette question. Il a dit que les parties intéressées pourraient soutenir que la Cour d'appel suit une procédure particulière. Cependant, pour ce qui est des relations de travail, je trouve tout à fait irréaliste de s'imaginer que les parties intéressées acceptent une telle procédure.

En 1983, le ministère s'est penché sur cette question et semble avoir été en faveur du système proposé actuellement, bien que la liste des exceptions soit malheureusement différente. La Commission de réforme du droit du Canada a effectué une analyse semblable mais, tout en prévoyant la possibilité d'exceptions au principe général, elle a décidé de ne pas les retenir pour les raisons suivantes.

Tout d'abord, il est très difficile de faire un choix. Cependant, comme j'espère vous le faire comprendre, il est beaucoup plus important de faire un choix si le refus d'en faire un risque d'entraîner des conséquences encore plus grandes.

En deuxième lieu, la commission dit que la cession actuelle du contrôle judiciaire demeure une source de

[Text]

will always be a federal court of appeal and, in any event, it will be determining these matters at a court-of-appeal level.

Thirdly, it would protect the court of appeal from being overworked. . . a serious point I will address from our point of view.

In any event, it seems that at this time, and perhaps as is the case now, they sought to protect the court of appeal from being overburdened with cases of a certain type, mostly arising in the immigration area.

Let me now turn to what we see as the real negative effects of the proposed legislation. Those are in the nature of increased delays, abuse of the judicial system and a consequential denial of fundamental rights.

I think the matter of delay speaks for itself. The bill adds at least one level of hearing and determination to those already involved in cases before the board, and every level of hearing necessarily involves a degree of delay. We stress at least one level, because under subsection 18.(2) the trial division would be able to make interim orders—something to which the board is not now subject—which will be an instrument for further delay in the hands of the parties.

• 1215

In the complex field of labour relations, speed of determination, expertise, and equitable, low-cost access to determination are essential to the meaningful existence of the constitutional right of freedom of association and the right to organize, with respect to which Canada's international obligations are recognized in the preamble to the code.

We set out in table A some indication of the amount of time that has been taken by cases being before the court. The numbers of days you see there are delay times. Those days are not the court's time—the numbers of days used by the court are a very small proportion of those. We are talking about the effect on individual parties, whether they are citizens, unions or employers, and each one of those has a deep interest in the values we are here to plead for.

In table B you can see that a relatively small proportion of the applications for review are in fact heard by the court, which we think is further evidence that resort to the court is abusive in many cases. It also shows that cases involving the CLRB are not a significant aspect of any caseload problem the Court of Appeal may have.

[Translation]

critique à l'égard de la Cour fédérale. Je ne comprends pas cet argument. Il y aura toujours une Cour d'appel fédérale et ces questions seront réglées au niveau de la Cour d'appel.

En troisième lieu, cette mesure éviterait d'imposer à la Cour d'appel une charge de travail excessive. Il s'agit là d'une question d'importance, que j'aimerais aborder du point de vue du CCRT.

Il semble que la commission cherche à éviter que la Cour d'appel ait une charge de travail excessive dans un domaine donné, surtout dans celui de l'immigration.

Permettez-moi d'expliquer les effets négatifs du projet de loi: des retards accumulés, et des abus du système judiciaire qui ont pour effet de nier les droits fondamentaux.

Je pense que le problème des retards se passe de tout commentaire. Le projet de loi ajoute au moins un palier d'intervention à ceux qui existent déjà en ce qui concerne les demandes présentées devant le conseil. Or, à chaque palier, le retard accumulé est nécessairement de plus en plus important. Nous insistons sur le fait qu'au moins un palier sera ajouté, car en vertu de l'article 18.(2), la Section de première instance sera en mesure de prendre des décisions provisoires, ce à quoi le conseil n'est pas assujéti à l'heure actuelle, et qui en outre permettra aux parties de retarder l'issue de l'affaire.

Dans le domaine complexe des relations du travail, la célérité du processus d'adjudication, de solides connaissances et l'accessibilité à peu de frais à ce processus constituent des éléments essentiels à l'exercice efficace du droit constitutionnel à la liberté d'association ainsi que du droit syndical, à l'égard desquels les obligations internationales du Canada sont reconnues dans le préambule du Code.

Le tableau A donne une idée du temps écoulé lorsqu'une décision du conseil a été portée devant les tribunaux. Les jours y figurant indiquent les délais. Il ne s'agit pas des jours de travail des tribunaux eux-mêmes car ils ne représentent qu'une proportion très faible du délai. Il s'agit plutôt des délais que ce processus entraîne pour les parties en cause, qu'il s'agisse de particuliers, de syndicats ou d'employeurs, et d'ailleurs ces derniers tiennent énormément à la protection des valeurs que nous cherchons ici à défendre.

Au tableau B, on peut voir que le nombre de demandes de révision judiciaire des décisions du Conseil qui sont de fait entendues par la Cour est relativement faible. Ceci démontre, selon nous, que bien souvent, on a recours aux tribunaux d'une manière abusive. Ce tableau établit également que le nombre de causes entendues par le Conseil canadien des relations du travail n'est pas assez élevé pour contribuer de façon importante à un arriéré de la Cour d'appel.

[Texte]

We are sensitive to and mindful of criticisms that are made from time to time about our own delays. It is our constant concern to reduce them. There is no doubt that in some cases, delay can not only be annoying and costly, it can be fatal to the exercise of employees' rights to organize and their rights to freedom of association. It can also be fatal to an employer's ability to carry on business, as we deal with applications for declarations in respect of unlawful strikes. The board is generally regarded by the parties who appear before it as having sufficient authority that its orders are indeed obeyed. It is a very efficacious body with respect to the maintenance of industrial peace in Canada.

One thing relating to that is some applications before the board appear to be run-of-the-mill, simple cases. A certification case is often thought of as being an ordinary sort of case. But I think no proper distinction can be made ahead of time as to what cases should be considered as simple.

The problems that have been taken to the Federal Court of Appeal have arisen from all sorts of apparently simple applications containing, sometimes to everyone's surprise, very difficult technical questions. They involve constitutional and other sorts of questions with which the board has had some experience. I think an examination of the work before the Federal Court of Appeal would leave one to conclude that the vast majority of those cases would be there anyhow. To add another stage or even to add a stage where someone takes the time to look at the case to determine if it could go to appeal, is in itself a complication we do not need.

• 1220

Another thing to remember is that the Canada Labour Relations Board is not in the nature of a regulatory tribunal. It is virtually completely an adjudicative tribunal. It deals with applications for the determination of rights between individual persons, trade unions and employers.

The bill before you is, in its general effect, equitable with respect to individuals, particularly vis-à-vis the Crown. I am sure you have heard nothing to the contrary about that. Its effect in labour relations matters will, however, be the opposite of equitable. It will create many opportunities for delay and obstruction, and our experience, and I think the pre-1978 experience, shows that there is also every reason to expect that they would be used.

The Federal Court of Appeal has in recent years developed an enviable reputation as an administrative law court. It is certainly the outstanding administrative law court in Canada and one of the interesting and important administrative law courts in the world. The judges there have developed expertise certainly in administrative law in all aspects and also with respect to labour law, a

[Traduction]

Nous sommes sensibles aux critiques qui sont parfois formulées à propos du temps que nous mettons à trancher les questions dont nous sommes saisis, et nous cherchons constamment à réduire ces délais. Il est hors de tout doute que dans certains cas, où un retard peut être fatal lorsqu'il s'agit pour les employés d'exercer leur droit syndical ou de se prévaloir de leur liberté d'association (par exemple, dans les affaires d'accréditation ou de révocation d'accréditation), ou lorsqu'il y va de la capacité de l'employeur d'exploiter son entreprise (demandes de déclaration de grève illégale et demandes d'injonction, par exemple). En général, les parties qui font appel aux services du conseil lui reconnaissent suffisamment d'autorité pour se conformer à ses décisions. L'organisme s'est d'ailleurs montré très efficace à maintenir la paix dans les relations de travail au Canada.

Certaines des causes présentées devant le conseil sont courantes et peu compliquées. Je songe par exemple à des causes d'accréditation qui en général ont la réputation d'être assez simples. Cela dit, je crois qu'il est impossible d'établir d'avance si une cause donnée sera simple ou non.

Il est arrivé que les causes présentées à la Cour fédérale aient résulté de questions apparemment très peu compliquées mais qui renfermaient, et parfois à la surprise générale, des points très épineux. Elles touchent à des questions constitutionnelles et à d'autres sujets dont le conseil a une certaine expérience. Je crois qu'un examen des causes dont la Cour d'appel fédérale est saisie révélerait que la très grande majorité de ces questions aboutirait là de toute façon. Le fait d'ajouter une autre étape ou même de demander un examen pour établir si la cause mérite d'être présentée devant la Cour d'appel, représente une complication inutile.

Il faut se rappeler que le conseil n'agit pas à titre d'organisme de réglementation. Il s'agit d'un tribunal quasi-judiciaire qui examine les demandes présentées en vue de la détermination des droits respectifs des particuliers, des syndicats et des employeurs.

Dans l'ensemble, le projet de loi dont vous êtes saisis est équitable en ce qui concerne la situation des particuliers face à l'État. Je suis sûr que vous n'avez entendu aucune affirmation dans le sens contraire. Toutefois, dans le domaine des relations du travail, son effet ne sera absolument pas équitable: nombreuses seront les possibilités de retard et d'obstruction qu'il créera et, selon l'expérience du conseil, tout porte à croire que de telles tactiques seront utilisées.

Au cours des dernières années, la Cour d'appel fédérale s'est taillé une réputation enviable à titre de tribunal de droit administratif. Il s'agit certainement du plus éminent tribunal administratif au Canada et l'un des plus intéressants et des plus importants dans le monde entier. Les juges qui en font partie ont acquis des connaissances spécialisées dans le domaine complexe des relations du

[Text]

number of the judges having labour law backgrounds to some degree. We think the rationale the Minister of Justice referred to in supporting the Federal Court generally—that is, its expertise as an administrative law court—applies even more strongly with respect to the work of the Federal Court of Appeal, at least involving the sorts of cases which come to it involving the board. That the Federal Court is considered an expert tribunal is certainly not in any doubt as far as the parties that appear before us are concerned. Unions, employers, ourselves, the Law Reform Commission all have said this is an expert tribunal for your sorts of cases.

A number of applications before us also raise questions of constitutional law. These are questions with which we have dealt frequently over the years and with respect to which we have, if we may say, developed a degree of expertise. Of course, those are not questions that our decisions have any finality in. In view of the general importance of those, and in the interests of consistency and finality, it is, we suggest, appropriate that judicial review of those questions arising out of determinations by the board be by the Federal Court of Appeal at first instance. That is the present situation, and it seems to us to be anomalous to change it in the manner suggested by the bill.

There does not exist with respect to us the futile and wasteful jurisdictional contest to which the Minister of Justice referred and which is a true problem for a number of other organizations, which the bill quite properly addresses. We consider that in our case, judicial review by a single trial judge is anomalous. I would ask you to look at table C of our submission, which sets out the procedure we follow. I will not bore you with the details of it, but I hope it emphasizes to you that the board is a full-time, expert, quasi-judicial tribunal with a highly developed, sophisticated procedure which is constantly concerned with the rights of those appearing before it and with meeting the requirements of natural justice.

We think it is anomalous that the decision of a three-person tribunal like this should be subject to judicial review by a trial judge, and we think it is even more anomalous when our internal review procedure is considered; that, as the various commentators have said, is one of the criteria that should be considered in determining who should be excepted from the general rule of review by the trial court.

[Translation]

travail ainsi qu'en droit du travail, certains juges ayant oeuvré un certain temps dans cette branche du droit. À notre avis, le même argument qu'employait le ministre de la Justice pour appuyer la Cour fédérale, c'est-à-dire ses connaissances spécialisées en tant que tribunal administratif, devrait s'appliquer également au rôle de surveillance qu'elle exerce depuis 1978 à l'égard des décisions du conseil. Il ne fait aucun doute qu'aux yeux des parties qui viennent devant nous, la Cour d'appel fédérale est un tribunal spécialisé et très compétent. Les syndicats, les employeurs, la Commission de réforme du droit et nous-mêmes avons tous reconnu la compétence spécialisée de ce tribunal par rapport à toutes sortes de causes.

Un certain nombre de demandes soulèvent des questions de droit constitutionnel. Il s'agit de questions que le conseil a souvent examinées au fil des ans et au sujet desquelles nous avons à notre avis acquis certaines connaissances spécialisées. Toutefois, il ne s'agit pas de questions où les décisions du conseil ont un caractère définitif. Compte tenu de leur importance générale, et pour assurer l'uniformité et le caractère définitif des décisions, il convient, selon nous, que la Cour d'appel fédérale soit saisie en première instance des demandes de révision judiciaire portant sur ce type de questions. Telle est la situation à l'heure actuelle, et il nous semble qu'il serait nocif d'effectuer les changements envisagés par le projet de loi.

Il n'existe pas entre le conseil et d'autres tribunaux de ces différends juridictionnels entraînant des frais inutiles, contrairement à ce qui peut se produire pour d'autres tribunaux visés à juste titre par le projet de loi. Nous estimons que dans notre cas, une révision judiciaire effectuée par un seul juge de première instance est anormale. Ici je vous demanderai de vous reporter au tableau C de notre document, où l'on illustre le processus décisionnel du conseil. Je ne veux pas vous ennuyer par un excès de détails, mais cette représentation graphique souligne le fait que le conseil est un tribunal quasi-judiciaire composé d'experts travaillant à plein temps. Son fonctionnement repose sur une procédure très évoluée tenant constamment compte des droits de ceux qui se présentent devant lui, et cherche à se conformer aux exigences du droit naturel.

À notre avis, il n'est pas normal qu'une décision rendue par un tribunal tripartite de ce genre puisse être examinée par un juge de première instance siégeant seul, et nous croyons que cette anomalie est encore plus évidente à la lumière de la procédure de révision interne du conseil. D'ailleurs, ainsi que certains observateurs l'ont déjà affirmé, c'est une des normes dont on devrait tenir compte lorsqu'il s'agit d'établir qui devrait faire exception à la règle générale d'une révision par un tribunal de première instance.

[Texte]

[Traduction]

• 1225

Again, I will not go through our review procedure and explain it to you. It appears clearly enough, in any event, from the chart and from what we have said.

In cases where that power has been used either by the parties or by the board itself, if I for instance become aware of something that is wrong, it is open to the board itself to review what appears to be an anomalous or an incorrect decision, and that procedure is used from time to time. Where those review powers are exercised, then to add the intervention of the Trial Division to that of the Court of Appeal would afford the parties a total of five opportunities to be heard, not to mention the possibility of a sixth before the Supreme Court of Canada.

I would particularly ask you to look at our table D which sets these out. At the top line of table D we have reproduced the present system, which is a sophisticated and careful one. I am quite sure it is an unintended effect, but the effect of the present bill will give us the bottom half of table D. And with respect to legislation whose general effect is to clarify and simplify, the result in our particular case is a byzantine tangle of procedures which certainly none of the people involved wants.

Finally, we suggest to you that these negative effects can easily be avoided without in the least undermining the principle and thrust of the bill, which we support, and that is simply by adding the board to the list of tribunals to be reviewed directly by the Federal Court of Appeal.

We deal as well with the matter of court of record. We are not going to insist on that. We do not regard it as vital. I rather share the views of the Law Reform Commission that it is not the best criterion to use. It is not a strong point as far as we are concerned. If it is felt that criterion is one that should be relied on, then we would ask that we be considered to be a court of record. Indeed, while the whole matter is rather arcane, I think the argument can be made that, having regards to the powers, it does exercise the way it exercises them. Indeed, the board has injunction powers that many courts do not have. Given the sort of tribunal it is, the board really is a court of record. But that determination is such a vague and anomalous one that we are not here to plead that case before you.

What we believe we are putting to you is the case for continuance of a labour policy that has evolved over many years, which has evolved with unanimity and which has at this time, in this respect at least, the universal consent of employees, trade unions, employers, and people involved in the administration of the system. As I say, I do not think anyone has really spoken to the contrary, with the one exception, which I have described to you.

Je ne vais pas vous expliquer notre procédure de révision de bout en bout. Cela ressort assez clairement du tableau et de nos propos.

Il arrive que les parties ou le conseil lui-même recourent à ce pouvoir, si par exemple il se rend compte qu'une décision a été anormale ou erronée. Étant donné ces pouvoirs de révision déjà en place, le fait d'ajouter le recours possible à un tribunal de première instance aux recours déjà existants à la Cour d'appel, donnerait cinq possibilités d'appel au parties en cause, sans mentionner le recours à la Cour suprême du Canada.

Je vous demanderai de bien vouloir vous reporter au tableau D où tout cela est illustré. À la première ligne du tableau, on peut voir le système actuel, qui est évolué et nuancé. Si le projet de loi est adopté tel quel, ses répercussions seraient probablement ce qu'on peut voir à la moitié inférieure du tableau D. Ce projet de loi a pour objectif de simplifier les choses et de les rendre plus claires; or, dans notre cas, il se traduirait par un fouillis inextricable de procédures, ce que personne ne souhaite.

Enfin, à notre avis, il est tout à fait possible d'éviter ces effets négatifs sans porter atteinte aux principes et à l'objectif du projet de loi, que nous appuyons. Il s'agit simplement d'ajouter le conseil à la liste des tribunaux qui doivent faire l'objet d'une révision directe par la Cour d'appel fédérale.

Nous rappelons également que le conseil constitue une cour d'archives. Nous n'allons pas insister là-dessus. Cela ne nous paraît pas primordial. À cet égard, je suis d'ailleurs de l'avis de la Commission de réforme du droit selon laquelle ce n'est pas la norme la plus sûre à invoquer. Il ne s'agit donc pas d'un point fort à notre avis. Toutefois, si on devait l'invoquer, nous estimons que le conseil doit être considéré comme une cour d'archives. La question est assez complexe et spécialisée, mais je crois qu'on peut affirmer que le conseil fonctionne comme une cour d'archives dans la façon dont il exerce ses pouvoirs. En effet, le conseil dispose du pouvoir d'émettre une injonction, contrairement à certains autres tribunaux. Il s'agit vraiment d'une cour d'archives. Toutefois, cette définition est tellement vague et fait tellement exception à la norme que nous ne tenons pas à plaider en sa faveur devant vous.

Ce dont nous aimerions vous persuader, c'est que dans le domaine des relations du travail, il est important de maintenir une politique qui a évolué au cours de nombreuses années et avec l'appui unanime des gens qu'elle concernait. On peut même dire qu'à l'heure actuelle, elle jouit de l'approbation universelle des employés, des syndicats, des employeurs et des administrateurs de ce régime. Je le répète, je crois que personne n'a affirmé le contraire, à une exception près, que je vous ai d'ailleurs précisée.

[Text]

These points have been made in ministry studies and Law Reform Commission studies, certainly in the Woods task force on labour relations, and by I think everyone who has appeared. Its effect on the Canada Labour Relations Board and the credibility of the board with respect to its clientele is also in issue. In its effect on industrial relations and in its effect on individual Canadians, Bill C-38, unless modified in this respect, does involve a backward step for which there is no public outcry. It does involve an increase in delays, an increase in costs, an increase in legalisms, and all of those are, in our respectful submission, negative results which can be easily avoided. We respectfully urge you to vote an amendment to that effect.

• 1230

If any of us here can answer any questions any member may have, we would be delighted to do so.

The Chairman: Thank you very much, Mr. Weatherhill. I appreciate the brief. You have all done a marvellous job on this and you are to be commended. It is very helpful.

I would like to call now on Mr. Olsen, or perhaps Mr. Coleman. Will you be giving the brief for the Federally Regulated Employers Transportation and Communication Organization?

Mr. John Coleman (Counsel, Federally Regulated Employers Transportation and Communications Organization): Mr. Chairman, members of the committee, my name is John Coleman. I am with the law firm of Ogilvie Renault and I have been asked to present this brief on behalf of FETCO. I am accompanied by Mr. David Olsen, who is here acting in the place of Mr. Arnold Masters, who is president of the organization FETCO.

We would like to thank the committee and the members for having been given us this opportunity to offer our views on the proposed amendments to the Federal Court Act.

I should say at the outset that FETCO is an organization composed of a number of major employers and employer organizations falling within federal labour law jurisdiction and operating specifically in the transportation and communications sectors.

There are approximately 400,000 persons employed within the FETCO employers and employer organizations, and for the most part these employees are unionized. A list of FETCO members in support of the submission that we are making here today is attached hereto as appendix A.

[Translation]

Ces arguments ont déjà été présentés dans des études ministérielles et de la Commission de réforme du droit, et certainement dans les documents du groupe de travail Woods chargé d'étudier les relations de travail. Je crois que tout ceux qui se sont prononcés sur la question les ont aussi soutenus. On peut aussi s'interroger sur ses répercussions sur le Conseil canadien des relations du travail et la crédibilité de ce dernier auprès de sa clientèle. Étant donné les conséquences qu'il peut avoir sur les relations de travail en général et sur les Canadiens eux-mêmes, on peut donc affirmer qu'à moins de modifications, le projet de loi C-38 est rétrograde, et ce même si le public ne le dénonce pas. En effet, il se traduira par de plus longs délais, une augmentation des coûts et des tracasseries juridiques, ce qu'il est facile d'éviter, comme le démontre notre exposé. Nous vous prions donc respectueusement d'adopter un amendement approprié.

Nous sommes tout à fait disposés à répondre à toutes les questions que vous voudrez bien nous poser.

Le président: Merci beaucoup, monsieur Weatherhill. Je vous remercie de votre exposé. Vous avez tous fait de l'excellent travail, et il convient de vous en féliciter. Tout cela est très utile.

J'aimerais maintenant demander à M. Olsen, ou peut-être à M. Coleman de bien vouloir s'approcher. Est-ce vous qui allez présenter le mémoire au nom des Employeurs des Transports et Communications de Régie fédérale?

M. John Coleman (chef du contentieux, Employeurs des Transports et Communications de Régie fédérale): Monsieur le président, membres du Comité, je m'appelle John Coleman. Je fais partie du cabinet Ogilvie Renault, et on m'a demandé de présenter ce mémoire au nom de l'ETCOF. Je suis accompagné aujourd'hui par M. David Olsen, qui remplace M. Arnold Masters, le président de l'ETCOF.

L'ETCOF est heureuse de l'occasion qui lui est donnée de faire connaître ses observations concernant les amendements proposés à la Loi sur la Cour fédérale, c'est-à-dire le projet de loi C-38 déposé à la Chambre des communes le 28 septembre 1989.

J'aimerais d'abord préciser que l'ETCOF est une association qui regroupe de nombreux employeurs et associations d'employeurs qui sont régis par la compétence fédérale en matière de relations de travail et oeuvrant dans les secteurs des transports et communications.

Ces membres emploient quelque 400,000 personnes, pour la plupart syndiquées. La liste des membres qui appuient cet exposé figure à l'annexe A.

[Texte]

I would like to turn to it briefly and state that those members are Air Canada, the Air Transport Association of Canada, B.C. Maritime Employers Association, Bell Canada, British Columbia Telephone Company, Canada Post Corporation, Canada Steamship Lines, Canadian Association of Broadcasters, the Canadian Broadcasting Corporation, the Canadian Lake Carriers Association, Canadian National Railways, Canadian Shipowners Association, Canadian Trucking Association, CNCP Telecommunications, the Council of Marine Carriers, CP Rail, and the Maritime Employers Association.

We focus our comments today on those features of the proposed amendments that impact particularly on Part I of the Canada Labour Code and its mandated tribunal from whom we have just heard, the Canada Labour Relations Board.

We basically have three areas we would like to cover. The first is the identity of the reviewing court in matters dealing with CLRB proceedings. Secondly, we would like to take an opportunity to express a need that the privative clause eventually be re-examined, but perhaps not in the context of this current bill. Thirdly, we would like make some comments with respect to the authority that would appear to be conferred upon tribunals such as the CLRB to rule on the constitutional validity, operability and applicability of a statute of Parliament or of one of the provincial legislatures.

In the first case, with respect to the reviewing court, as pointed out by Mr. Weatherhill, we do support the proposed amendments contained in clause 5 of Bill C-38 which, in our view, better enunciate both the grounds for review and the authority of the reviewing court, whether it be the Trial Division or the Court of Appeal. However, it is submitted that the reviewing court of proceedings of the CLRB should continue to be the Federal Court of Appeal, and not, as proposed in the amendments, the Trial Division.

The Court of Appeal in our view has developed and consolidated a significant and recognized expertise in labour relations matters in its capacity as the sole designated reviewing court for issues emanating from the CLRB since 1978. Indeed, during this time there has basically been no criticism of the legal process before and conducted by the Court of Appeal in discharging its responsibility to oversee the CLRB proceedings.

• 1235

These two factors should convince the committee that what has worked well and efficiently for all parties, as pointed out by Mr. Weatherhill, should not be abandoned and replaced by intervention of the Trial Division, which would not only require years to build similar experience and expertise in the field of labour relations as is currently possessed by the Court of Appeal, but would

[Traduction]

À titre de renseignement, les membres sont les suivants: Air Canada, la *Air Transport Association of Canada*, la *B.C. Maritime Employers Association*, Bell Canada, la *British Columbia Telephone Company*, la Société canadienne des postes, la *Canada Steamship Lines*, l'Association canadienne des radiodiffuseurs, la Société Radio-Canada, la *Canadian Lake Carriers Association*, les Chemins de fer nationaux du Canada, l'Association des armateurs canadiens, l'Association canadienne du camionnage, les Télécommunications CNCP, le *Council of Marine Carriers*, le CP Rail et l'Association des employeurs maritimes.

L'ETCOF entend concentrer ses observations sur les aspects des amendements qui touchent la partie I du Code canadien du travail et son tribunal constitué, le Conseil canadien des relations du travail.

Nos commentaires porteront plus précisément sur trois points. D'abord, nous mentionnons l'identité de la Cour qui devrait réviser les dossiers du Conseil canadien des relations du travail. Deuxièmement, nous aimerions parler du besoin de réexaminer la cause privative du Code canadien du travail, mais peut-être pas dans le cadre de l'étude du projet de loi. En troisième lieu, nous aimerions parler du pouvoir qui semble être confié aux tribunaux comme le Conseil canadien des relations du travail de décider de la validité constitutionnelle, et de l'application ou de l'effet des lois fédérales ou provinciales.

Pour ce qui est de la révision judiciaire du Conseil canadien des relations du travail, ainsi que M. Weatherhill l'a précisé, nous appuyons les amendements proposés contenus à l'article 5 du projet de loi C-38, qui à notre avis, présente de la façon la plus appropriée les motifs de révision et l'autorité de la cour de révision, qu'il s'agisse de la Section de première instance ou de la Cour d'appel. Cependant, nous estimons respectueusement que la cour de révision qui serait chargée d'examiner les décisions du Conseil canadien des relations du travail doit demeurer la Cour d'appel fédérale et non pas la Section de première instance, comme il est proposé dans ces amendements.

La Cour d'appel a acquis et développé des connaissances spécialisées remarquables et réputées en matière de relations de travail, ce en raison de son rôle de cour unique de révision du Conseil canadien des relations du travail depuis 1978. De fait, au cours de cette période, il n'y a eu quasiment aucune critique du procédé juridique utilisé dans le fonctionnement de cette cour, dans l'exercice de ses fonctions de surveillance du Conseil canadien des relations du travail.

Ces deux motifs devraient convaincre le Comité que ce qui a fonctionné efficacement pour toutes les parties concernées jusqu'à maintenant ne devrait pas être abandonné ou remplacé par l'intervention de la Section de première instance; non seulement cette section devra mettre des années pour acquérir une compétence et des connaissances comparables à celles que la Cour d'appel

[Text]

also multiply procedures and proceedings, and increase delays in the final resolution of extremely sensitive issues. Consequential increased cost for all parties concerned in those review proceedings, whether applicants or respondents, would also result.

Secondly, with respect to the privative clause, it is probably premature for FETCO to invite the committee to make substantial modifications to the privative clause that is contained in the Canada Labour Code at section 22, previously section 122.

Thirdly, we appreciate that contemplated amendments to the said privative clause are restricted to and consequential to those primary amendments being contemplated to the Federal Court Act. But we would like to draw the attention of this committee to the fact that substantial amendments should eventually be made to the extraordinary privative clause enjoyed by the CLRB.

For example, I submit that it would be normal that all tribunals, including the CLRB, be subject to review if and when their actions are contrary to law, as is specifically anticipated by paragraph 18.14(f) of the proposed amendments. This tribunal would however be immune from review through the effect of the privative clause, even if the tribunal acted contrary to law.

We draw this difficulty to the committee's attention and hope that the privative clause of the Canada Labour Code will soon be re-examined and corrected so as to make the Canada Labour Relations Board proceedings not immune from defects that would be fatal to the proceedings of any other federal tribunal in this country.

Finally, with respect to the constitutional issue, clause 19 of the proposed amendments clearly intends to regulate the process by which the Attorney General of Canada and the Attorney General of each province is notified and given the opportunity to intervene in litigation

where the constitutional validity, applicability and operability of an Act of Parliament or of the legislature of any province, or of regulations thereunder, is in question

However, the proposed subsection 57.(1) of the Federal Court Act appears to not only relate to litigation before the court insofar as the notice is concerned, but also to proceedings before the Federal Board of the Commission of Tribunals. FETCO does not believe that a tribunal such as the board, or any other, should be vested directly or by inference, as would appear to be the case in subsection 57.(1). I would also point out that subsections 57.(2) and 57.(4) have the same effect.

[Translation]

possède déjà dans ce domaine, mais cela amènera la multiplication des procédures et auditions et augmentera les délais avant le prononcé d'un jugement final de dossiers habituellement très délicats. Nous ne mentionnons même pas l'augmentation des coûts pour toutes les parties, qu'elles soient requérantes ou intimées.

Deuxièmement, il est peut-être prématuré pour l'ETCOF d'inviter le comité à considérer des modifications de fond à la clause privative figurant à l'article 22 du Code canadien du travail, autrefois l'article 122.

En troisième lieu, nous comprenons que les modifications débattus ici au sujet de cette même clause privative se limitent à la concordance aux modifications primaires proposés à la Loi sur la Cour fédérale (article 56 du projet de loi C-38). Nous aimerions cependant attirer l'attention du comité sur le fait qu'à notre avis, à la longue, il faudra apporter des amendements de fond à la clause privative extraordinaire dont bénéficie le Conseil canadien des relations du travail.

Ainsi par exemple, il est normal que tous les tribunaux, le Conseil canadien des relations du travail y compris, fassent l'objet d'une révision si et lorsqu'ils agissent de façon contraire à la loi, tel qu'explicitement prévu maintenant à l'article 18.14(f) des modifications proposées à la Loi sur la Cour fédérale. Toutefois, par l'effet de la clause privative dont jouit présentement le Conseil canadien des relations du travail, ce tribunal serait à l'abri d'une telle révision, même s'il agissait de façon contraire à la loi.

Nous attirons votre attention sur cette difficulté réelle dans l'espoir qu'un jour prochain, la clause privative du Code canadien du travail sera réévaluée et corrigée de telle façon qu'elle ne mettra pas le Conseil canadien des relations du travail à l'abri d'une révision pour des fautes qui seraient fatales aux procédures de tout autre tribunal de notre pays.

Enfin, en ce qui a trait à la question constitutionnelle, l'article 19 des modifications proposées entend régler le procédé par lequel le procureur général du Canada et ceux des provinces seront avisés et pourront intervenir, dans des litiges

où la validité est constitutionnelle, l'application est l'effet d'une loi du Canada ou des provinces où ses règlements sont en jeu.

Toutefois, le nouvel article 57.(1) de la Loi sur la Cour fédérale semble non seulement s'appliquer à un litige mû devant la cour, mais entend également être applicable au niveau de tout tribunal ou office fédéral. En toute déférence, l'ETCOF ne croit pas qu'un tribunal, le Conseil canadien des relations du travail y compris, devrait posséder le pouvoir, qu'il soit explicite ou implicite, de trancher en la matière, comme semble le proposer les paragraphes (1), (2) et (4) de l'article 57.

[Texte]

We do not believe that such tribunals should be vested directly or by inference with authority to rule on the constitutional validity of an act of Parliament, let alone that of a provincial legislature. Tribunals such as the CLRB benefit from deference by the courts in view of their specialized experience in the subject-matter of their respective home statutes, in this case, the Canada Labour Code. However, such expertise does not apply to other laws of this country nor should the tribunal be empowered expressly or implicitly to rule on the constitutional validity of a provision in the Railway Act, for example, or the Shipping Act, or of any other act of Parliament. Those constitutional rulings should be left to the Federal Court alone.

Indeed, one could anticipate the multiple, if not conflicting, views that would be advanced by a variety of tribunals in this country with regard to the application and effect of the Charter of Rights. Those constitutional issues should be left exclusively with the courts and should be removed from the scope of the CLRB.

In conclusion, you will note in the brief that we have proposed modifications that coincide with our presentation here today and we specifically propose that the Canada Labour Relations Board be included at paragraph 28.(1)(k). We also propose the elimination of the words "or a federal board, commission or other tribunal" at 57.(1), and I stress again that the same words should be deleted from proposed subsections 57.(2) and 57.(4).

• 1240

Finally, there is reference at proposed subsection 18.1(2) to a 10-day delay. Obviously the rules of practice of the Federal Court that would coincide with these amendments have not been made or debated, but the inference, as we see it, would appear to be that there would be proceedings in a judicial review, whether it be before the Trial Division or the Court of Appeal, by way of affidavit, as opposed to what is currently the situation before the Federal Court of Appeal, an originating notice. If it is the case that it is ultimately contemplated that proceedings in judicial review would be done by way of affidavit and exhibits, it is submitted that the 10-day delay is probably too short and should be extended. But of course a lot depends on which way the rules go in this matter.

The Chairman: Thank you very much, Mr. Coleman.

Mr. Thacker (Lethbridge): I would like to thank our witnesses, Mr. Weatherhill and his associates and Mr. Coleman, for the fine briefs they have presented. They are

[Traduction]

Nous estimons que ces tribunaux ne devraient pas posséder le pouvoir explicite ou implicite de se prononcer sur la validité constitutionnelle d'une loi du Parlement fédéral, et encore moins d'une assemblée législative provinciale. Les tribunaux comme le Conseil canadien des relations du travail bénéficient du respect de la part des cours de justice en raison de leurs connaissances dans la spécialité que constitue la matière de leurs lois constitutives. Ainsi par exemple, dans le cas du Conseil canadien des relations du travail, les cours reconnaissent au Conseil une compétence propre au domaine des relations de travail telle que régie par le Code canadien du travail. Cette compétence ne s'applique toutefois pas à d'autres lois du pays, et ce tribunal ne devrait nullement être autorisé, expressément ou implicitement, à se prononcer sur la validité constitutionnelle de la Loi sur les chemins de fer par exemple, ou de toute autre loi adoptée par le Parlement. Il faudrait s'en remettre, pour ces jugements de nature constitutionnelle, à la seule Cour fédérale.

On peut facilement imaginer la multiplicité sinon l'opposition des divers points de vue qui seront avancés par des tribunaux différents, au sujet de la mise en oeuvre et des répercussions de la Charte des droits et libertés. Ces questions constitutionnelles devraient être confiées exclusivement à la Cour et devraient expressément être retirées de la portée du Conseil canadien des relations du travail.

En conclusion, notre mémoire comporte des propositions d'amendements qui découlent de notre exposé d'aujourd'hui. De façon plus précise, nous recommandons donc d'ajouter le Conseil canadien des relations du travail à l'alinéa 28.(1)k). Nous proposons également l'élimination des termes «ou un office fédéral», qui figure aux paragraphes (1), (2) et (4) de l'article 57.

Enfin, il y a au paragraphe 18.1(2) la mention d'un délai de 10 jours. Manifestement, les règles de procédure de la Cour fédérale correspondant à ces modifications n'ont pas encore été définies ou débattues, mais à notre sens le contrôle judiciaire, qu'il soit effectué par la Section de première instance ou par la Cour d'appel, interviendrait sur affidavit plutôt que sur notification d'origine, comme c'est le cas à l'heure actuelle des causes entendues par la Cour d'appel fédérale. Si tel est le cas, si les procédures de contrôle judiciaire ont lieu sur affidavit et pièces, nous estimons que le délai de 10 jours est sans doute trop court et devrait être prolongé. Mais, évidemment, tout dépend des règles qui seront adoptées.

Le président: Je vous remercie, monsieur Coleman.

M. Thacker (Lethbridge): Je voudrais remercier nos témoins, M. Weatherhill et ses collègues, ainsi que M. Coleman, des excellents mémoires qu'ils nous ont

[Text]

very finely argued, and I think it is going to be very hard for officials to controvert the evidence they and other witnesses have given. Indeed, at least on a personal basis, I think they would have to have some very, very good reasons why I would not be supportive of the case the witnesses make.

I want to ask you, though, about two points. One relates to the degree of consultation you may or may not have had from officials; because of course officials are very fine people too, and they put the idea before the committee, and it is certainly worthy of attention, just as it was some years ago. So I would like you to comment on the degree of consultation first. Then I would like to ask Mr. Coleman a question, to be responded to afterwards by Mr. Weatherhill, on page 3 of his brief. Consultation first.

Mr. Weatherhill: Yes, we were consulted. This was before I was appointed to my present position, but I know from discussions and from memoranda I have seen that the board was consulted and made a full submission to the minister. So we have no complaints in that respect.

Mr. Coleman: It is my understanding that FETCO was not consulted, or there were no formal discussions with FETCO, although I am unable to say whether there may or may not have been at some point formal or informal discussions with any individual member at this time.

Mr. Thacker: I noticed the minister in his brief to the committee indicated he himself had some doubts and he was anxious to hear the actual evidence from the witnesses on this point.

The second point: Mr. Coleman, about page 3 of your brief, I am wondering if you would comment on whether there have been any abuses or perceived abuses, perceived by your FETCO association, of the powers of the Canada Labour Relations Board, particularly in relation to your last paragraph, where you say the board proceedings would be immune from defects that would be fatal to the proceedings of any other federal tribunal in this country. Would you elaborate on that?

Mr. Weatherhill, would you then give us your thinking on that too?

Mr. Coleman: I should say the provision of acting contrary to law is one not found currently in section 28. Paragraph 28.(1)(a), which is the limitation, the degree to which the Federal Court of Appeal can intervene now in board decisions, refers simply to questions of excess of jurisdiction and natural justice. The errors of law and capriciousness about facts are not reviewable under the current privative paragraph, 28.(1)(a).

What has happened with paragraph 18.1(4)(f), though, is it defines the categories, the grounds for review, and expounds upon the ones that are currently found in paragraph 28.(1)(a). One of the ones added is acting contrary to law, at proposed paragraph 18.1(4)(f). This is not obviously—at least it does not appear to be—acting in

[Translation]

présentés. Ils sont très bien argumentés et je pense que les fonctionnaires auront beaucoup de mal à réfuter ce qu'eux-mêmes et d'autres témoins ont dit. De fait, pour ce qui me concerne, il faudra qu'ils avancent de très très bonnes raisons pour me dissuader d'accorder aux témoins ce qu'ils demandent.

Je voudrais m'enquérir de deux choses. La première concerne la concertation qu'il y a pu y avoir entre vous et les fonctionnaires; car, évidemment, ceux-ci sont également des gens très compétents et ils ont avancé cette idée, qui mérite qu'on y réfléchisse tout autant qu'il y a quelques années. J'aimerais donc savoir s'il y a eu consultation entre eux et vous. Ensuite, je voudrais poser à M. Coleman d'abord, et à M. Weatherhill ensuite, une question sur la page 3 du mémoire. Mais commençons par la consultation.

M. Weatherhill: Oui, nous avons été consultés. C'était avant que j'occupe mes fonctions actuelles, mais je sais d'après ce que l'on m'a dit et des notes que j'ai vues, que le Conseil a été consulté et a exposé pleinement ses vues au ministre. Je n'ai donc pas de doléances à cet égard.

M. Coleman: Je pense que l'ETCOF n'a pas été consulté, en tout cas qu'il n'y a pas eu de contacts officiels, mais je ne suis pas en mesure de dire s'il n'y a pas eu des entretiens officieux.

M. Thacker: J'ai remarqué que le ministre, dans son mémoire au comité, a indiqué que lui-même nourrissait quelques doutes et tenait à entendre le point de vue des témoins à ce sujet.

Sur le deuxième point: Monsieur Coleman, au sujet de ce que vous dites à la page 3 de votre mémoire, est-ce qu'il y eu des abus, est-ce que l'ECTOF a perçu des abus du pouvoir du Conseil canadien des relations de travail, particulièrement en ce qui concerne votre dernier paragraphe, où vous dites que les procédures du Conseil «sont à l'abri de révision pour des fautes qui seraient fatales aux procédures de tout autre tribunal au pays.» Pourriez-vous nous donner quelques explications à ce sujet?

Monsieur Weatherhill, pourriez-vous ensuite nous dire également ce que vous en pensez?

M. Coleman: Je dois dire que les agissements contraires à la loi ne figurent pas à l'heure actuelle dans l'article 28. L'alinéa 28.(1)a), qui énonce la limitation de la compétence de la Cour d'appel fédérale à l'égard des décisions du Conseil, mentionne simplement les dépassements des compétences et leur refus des principes de justice naturelle. Les erreurs de droit et la non-prise en considération de faits ne sont pas un motif d'appel aux termes du paragraphe privatif actuel, l'alinéa 28.(1)a).

Toutefois, ce qui s'est passé avec l'alinéa 18.1(4)f), est qu'il définit des catégories, des motifs de contrôle judiciaire, et prolonge ceux qui sont actuellement mentionnés à l'alinéa 28(1)a). L'un des ajouts concerne les agissements contraires à la loi au projet d'alinéa 18.1(4)f). Manifestement, cela ne couvre pas l'application

[Texte]

error of law. As you know, currently the board, under the privative clause, is protected from error of law, as are certain other tribunals in this country.

• 1245

However, acting contrary to law obviously must mean something else. I believe clause 56, which is the provision that amends the Canada Labour Code, excludes board decisions that would have been taken contrary to law from the purview of judicial review. No other tribunal, at least as far as I can see, has that particular prohibitive clause right now, and that is an example of what does concern us under this current state, or as things would go if these amendments were passed.

Mr. Weatherhill: Mr. Thacker, the board does have about as strong a privative clause as I can imagine being written. It was debated, but it was adopted unanimously. The comment of the Law Reform Commission back in 1982, I think, dealing with that is interesting. They note that the privative clause restricts the grounds of attack against a decision to cases where the board failed to observe a principle of natural justice or otherwise acted beyond or refused to exercise its jurisdiction. The Law Reform Commission says it thinks that precedent should be followed with caution, and I certainly think anyone would agree with that. Of course, privative clauses are strong medicine, and they should be very carefully applied.

The fact is that although it constitutes, as I say, about as strong a privative clause as one can find, nevertheless the Federal Court of Appeal does hear cases about 15 or 20 times a year involving the board, and it does set the board aside in about 5% or 10% of those cases. It does in fact deal with what are questions of law. The idea of being able to broaden the provision so that the courts will intervene wherever a tribunal has acted contrary to law, in a very broad sense, seems to me to be opening a gateway large enough to drive a truck through, and there are lots of truck drivers out there anxious to get under way.

With respect to Mr. Coleman, it is too broad a way of putting it. It is true that it is very restrictive now. I think it is right that it should be very restrictive. It is the case, however, that the Court of Appeal does hear and does consider our work, and that is right. There does have to be a judicial review of the work of administrative tribunals, and there is, and I think it is effective.

As I say, in some of these other matters—the constitutional matters, for instance, conceivably Charter questions—the board may well have to take a position on those rather than adjourn the case and decide them, but it does not decide that sort of question with finality. It is not a decision of the Labour Relations Board that is going to invalidate a piece of legislation of the Parliament of Canada. I certainly do not think the privative clause

[Traduction]

erronée d'une règle de droit, ou du moins il ne semble pas que ce soit le cas. Comme vous le savez, à l'heure actuelle, aux termes de la clause privative, le Conseil est protégé contre les erreurs en droit, de même que certains autres tribunaux canadiens.

Toutefois, «agir contrairement à la loi», signifie manifestement autre chose. Je crois que l'article 56 du projet de loi, qui modifie le Code canadien du travail, exclut du contrôle judiciaire les ordonnances du Conseil qui contreviennent à la loi. Nul autre tribunal, du moins à notre connaissance, ne jouit d'une telle immunité et c'est un exemple de ce qui nous préoccupe dans l'état actuel des choses et dans la situation qui sera créée si ces modifications sont adoptées.

M. Weatherhill: Monsieur Thacker, le Conseil jouit de la meilleure clause privative que l'on puisse rêver. Elle a fait l'objet d'un débat, mais elle a été adoptée à l'unanimité. Il est intéressant de voir ce que la Commission de réforme du droit en a dit en 1982. Elle note que la clause privative limite les motifs de contestation d'une décision au cas où le Conseil a contrevenu aux principes de la justice naturelle ou a outrepassé ou omis d'assumer sa compétence. La Commission de réforme du droit a estimé qu'il convenait de suivre ce précédent avec prudence et je pense que tout le monde est d'accord avec cela. Évidemment, les clauses privatives sont un remède de cheval et il convient de ne les invoquer qu'avec la plus grande prudence.

Néanmoins, en dépit de tout cela, la Cour d'appel fédérale entend près de 15 à 20 causes par an mettant en jeu le Conseil et casse entre 5 à 10 p. 100 des décisions contestées. Elle s'appuie pour cela sur des points de droit. L'idée d'ouvrir la disposition afin de permettre une contestation à chaque fois qu'un tribunal agit contrairement à la loi, au sens large, me semble ouvrir une porte tellement grande qu'on pourrait y faire passer un camion, et il y a quantité de chauffeurs de camions qui sont impatients de s'engouffrer.

Sauf le respect que je dois à M. Coleman, c'est une façon un peu trop sommaire de présenter les choses. Il est vrai que la disposition est très restrictive aujourd'hui. Mais je pense aussi que c'est normal. Il se trouve, toutefois, que la Cour d'appel est souvent saisie de nos décisions, et c'est une bonne chose. Il faut effectivement un contrôle judiciaire sur le travail des tribunaux administratifs, et ce contrôle existe et je pense qu'il est efficace.

Ainsi que je l'ai dit, dans certaines de ces affaires—les affaires constitutionnelles, par exemple, mettant en jeu la Charte—il se peut que le Conseil doive prendre position plutôt que de renvoyer l'affaire, mais ses décisions ne sont pas alors finales. Ce n'est pas une décision du Conseil canadien des relations du travail qui va invalider une loi promulguée par le Parlement du Canada. Je ne pense pas que la clause privative le permette et, même si nous

[Text]

permits that, and I do not think, even if the privative clause were read by one of us that way, a court would permit it, nor should they. I cannot agree with Mr. Coleman in that respect.

Mr. Thacker: Thank you, Mr. Chairman. That is very helpful.

Mr. Rideout (Moncton): Could I just have both groups' comments with respect to the idea that before you would go to the Court of Appeal, there may be a hearing, much the same as we do with the Supreme Court of Canada in order to speed up the process, eliminate some frivolous applications, and do that so there would in effect be some control by the Court of Appeal of their workload, and maybe dispense with some applications?

Mr. Coleman: I am not quite sure what you would be referring to.

Mr. Rideout: I am referring to a situation where it would be a matter of leave to appeal, or leave to go to the Court of Appeal in this instance.

• 1250

Mr. Coleman: I am not going to speak on behalf of the board on this, although they probably would agree, but once you do that you are adding another level. Speaking as a lawyer, I can appreciate that will become a very judicial process and you will effectively be doing what we are here trying to tell you not to do.

Mr. Weatherhill: Another thing, Mr. Rideout, to go from the decision of the tribunal to the court is not an appeal, it is a judicial review. To ask for leave to make a judicial review is limiting the citizen's rights unnecessarily. I think the party who lost would feel that he had not had justice. I think people are entitled to their day in court. I just do not think they should have an unlimited number of days in court. But they should have at least one.

Mr. Nicholson (Niagara Falls): I too would like to thank both groups for adding evidence to this in a very forceful manner.

Like Mr. Thacker, I will have to have some good reasons why we would not make the main amendment you are suggesting at this point. I do not think I would go so far as to agree with you that what we are proposing here adds, I think you said, "a byzantine tangle of legal proceedings". That may be overstating it just a shade.

Mr. Weatherhill: It is poetic.

Mr. Nicholson: We all have that licence, politicians as well as...

I was very interested in the constitutional question raised by Mr. Coleman, and I would not mind, Mr. Weatherhill, hearing from you a little bit more on that. You may or may not be familiar with the clause he was referring to, which is clause 19 of the bill, but was it your submission, in answer to Mr. Thacker, that this clause

[Translation]

l'interprétions de cette façon, je ne pense pas qu'une cour de justice le permettrait. Je ne suis pas d'accord avec M. Coleman à ce sujet.

M. Thacker: Je vous remercie, monsieur le président. C'est très utile.

M. Rideout (Moncton): J'aimerais connaître la réaction des deux groupes à l'idée de tenir une audience préalable avant que la Cour d'appel soit saisie, un peu comme le fait la Cour suprême du Canada, afin d'accélérer les choses, d'éliminer quelques appels frivoles, et de donner à la Cour d'appel une certaine maîtrise de sa charge de travail en éliminant au départ certaines demandes?

M. Coleman: Je ne suis pas sûr de bien saisir ce dont vous parlez.

M. Rideout: Je parle d'une autorisation d'interjeter appel auprès de la Cour d'appel.

M. Coleman: Je répondrai en mon nom personnel, encore que les autres membres du Conseil seraient sans doute d'accord, mais si vous faites cela, vous ajoutez un autre palier. Étant juriste, je sais que ce deviendra alors une procédure extrêmement judiciaire et l'on aboutira en réalité précisément à ce que nous voulons éviter.

M. Weatherhill: D'autre part, monsieur Rideout, le renvoi d'une décision du tribunal administratif à la Cour n'est pas un appel, c'est un contrôle judiciaire. L'instauration d'une autorisation d'un contrôle judiciaire limiterait inutilement le droit des citoyens. Je pense que la partie qui serait déboutée s'estimerait victime d'un déni de justice. Les gens ont le droit de s'expliquer devant un tribunal. Simplement, je ne pense pas qu'ils aient droit à un nombre limité de jours de tribunal. Mais ils devraient pouvoir en disposer au moins d'un.

M. Nicholson (Niagara Falls): Je voudrais moi aussi remercier les deux groupes de la qualité de leurs interventions.

Comme M. Thacker, il faudra me donner d'excellentes raisons pour me dissuader d'apporter l'amendement principal que vous demandez. Je n'irai pas jusqu'à convenir que ce qui est proposé ici constitue «un fouillis inextricable de procédures juridiques». C'est peut-être un peu exagéré.

M. Weatherhill: C'est poétique.

M. Nicholson: Nous avons tous cette licence, les hommes politiques comme les...

J'ai été très intéressé par la question constitutionnelle soulevée par M. Coleman et j'aimerais bien, monsieur Weatherhill, que vous nous en parliez vous-même un peu plus. Vous connaissez peut-être la disposition dont il parle, l'article 19 du projet de loi, mais votre réponse à M. Thacker est-elle que cette disposition ne vous confère

[Texte]

does not confer upon you any jurisdiction you did not already have; that there is really no change, but incidental to what you do do, you sometimes make comments with respect to the constitutional validity? I wonder if you could perhaps address that again for me.

Mr. Weatherhill: I think what Mr. Coleman meant was that it is implicit in the requirement that we give such notice to the attorneys general that we are going to be able to do something serious about the constitutional question.

Well, I have two comments. I do not think it would be proper to draw that inference with respect to an administrative tribunal. I do not think that enlarges our powers. Our decisions are final within the scope of the industrial relations questions that come before us. They are not final with respect to the constitutional law of Canada, nor with respect to the validity of any piece of legislation. I do not read that implication there.

I do, however, since we do not act as a court would act with respect to such questions, simply deal with them as preliminary to determining whether we are within our own jurisdictional framework or not. Since we must deal with them just the same in a non-final way, but that we too should be required to give all these notices and have the potential group of attorneys general appearing before us on these preliminary matters seems to me a little much. We can comply with it. We have not made a point of that; it is not a disastrous thing. But I think it would be inappropriate for us to be giving notice and calling in all the attorneys general to be arguing before us on that aspect of a matter that is before us.

Mr. Nicholson: You agree then with the amendment proposed by Mr. Coleman, but for different reasons.

Mr. Weatherhill: I guess that is it.

Mr. Nicholson: Do you have any further comments on this, Mr. Coleman?

Mr. Coleman: No, I do not. I am happy to hear what I just heard.

The Chairman: Mr. Weatherhill, Madam Tremblay, Mr. Brault, Mr. Olsen, and Mr. Coleman, I would like to thank you for your presentations. These have been very helpful. You have obviously put a lot of thought in it. I want to thank you for taking the time not only to present them, but for the time it took to prepare them.

[Traduction]

nulle compétence nouvelle, qu'il n'y a pas vraiment de changement, mais qu'il vous arrive simplement d'exprimer un avis sur la constitutionnalité de quelques questions? Pourriez-vous reprendre cela pour moi s'il vous plaît?

M. Weatherhill: Je pense que M. Coleman voulait dire que cette exigence signifie implicitement que nous devons donner avis aux procureurs généraux que nous sommes saisis d'une affaire portant sur la question constitutionnelle.

Et bien, je réponds à cela deux choses. Premièrement, je ne pense pas qu'il faille tirer cette conclusion dans le cas d'un tribunal administratif. Je ne pense pas que cela accroisse nos pouvoirs. Nos décisions sont finales uniquement dans le cadre des affaires de relation de travail dont nous sommes saisis. Elles n'ont pas valeur exécutoire en droit constitutionnel canadien, ni ne rendent invalide aucune loi du Parlement. Je ne vois cette application nulle part.

Toutefois, étant donné que nous n'agissons pas comme une cour de justice à l'égard de ces questions, et que nous en traitons simplement de façon préliminaire pour déterminer notre compétence, puisque nos décisions à ce sujet n'ont pas valeur exécutoire générale, il nous semble excessif de nous contraindre à donner toutes ces notifications et de risquer que tous les procureurs généraux viennent défiler à nos audiences lors de ces examens préliminaires. Nous pouvons nous y plier, cela n'a rien de désastreux, mais je pense simplement qu'il est excessif de nous obliger à donner ces notifications aux procureurs généraux et de les inviter à tous comparaître nous présenter des arguments sur cet aspect d'une affaire dont nous sommes saisis.

M. Nicholson: Vous êtes d'accord avec l'amendement proposé par M. Coleman, mais pour des raisons différentes.

M. Weatherhill: C'est à peu près cela.

M. Nicholson: Avez-vous autres choses à dire à ce sujet, monsieur Coleman?

M. Coleman: Non. Ce que je viens d'entendre me réjouit.

Le président: Monsieur Weatherhill, madame Tremblay, monsieur Brault, monsieur Olsen et monsieur Coleman, je vous remercie de vos interventions qui ont été très intéressantes. Vous avez manifestement beaucoup réfléchi à la question. Je vous remercie d'avoir pris le temps non seulement de nous les présenter, mais également de les préparer.

[Text]

[Translation]

AFTERNOON SITTING

• 1540

The Chairman: I would like to reconvene the legislative committee on Bill C-38.

This afternoon it is a pleasure to have with us Catherine Maclean, Mr. Dave Lewis, and Mr. Carl Fisher, who are from the Canadian Air Traffic Control Association and Other Public Service Unions. Is that correct?

Ms Catherine Maclean (Legal Counsel, Canadian Air Traffic Control Association and Other Public Service Unions): That is correct, Mr. Chairman.

The Chairman: We would like you to present your brief or any comments you wish to make, and afterwards we shall ask some questions.

Ms Maclean: Mr. Chairman, first of all I would like to thank the members of the committee for giving us this opportunity to come and speak before you today.

You will notice that there is quite a long list of people who are the co-presenters of this brief.

When I first asked for an opportunity to speak I had gathered together one dozen, which had a nice even sound to it, but we have since increased that to 15.

I was not quite certain what to call this group. You have already heard from the Public Service Alliance of Canada, which had submissions to make on this legislation as well, and of course they represent the largest number of employees. In the brief I have referred to the group as the Public Service unions. Perhaps I really should have called them the "other Public Service unions".

When you look at it you will see, in fact, although what we are asking this committee to do is rather narrower than the alliance proposed in its brief, there are many points of similarity. I think it will be instructive to see that, by the time this committee has finished its work, basically all of the unionized public servants who work for the federal government will have been represented and have presented their briefs.

Perhaps I could just say a few words, because from time to time, probably during the question period, my own personal views will come forward. I have practised with the firm of Nelligan/Power in Ottawa for approximately the last dozen years. I have represented a number of these unions as they made various applications before the Public Service Staff Relations Board, and of course, as these unions have all had a great experience of doing, taking section 28 applications before the Federal Court of Appeal.

As I indicated at the outset, we are very grateful to have the opportunity to come and speak to you, to share the

SÉANCE DE L'APRÈS-MIDI

Le président: La séance est ouverte. Le Comité va maintenant reprendre son étude du projet de loi C-38.

Nous sommes heureux d'accueillir parmi nous cet après-midi M^{me} Catherine Maclean, M. Dave Lewis et M. Carl Fisher, qui représentent l'Association canadienne du contrôle du trafic aérien et d'autres syndicats de la fonction publique. C'est bien cela, n'est-ce pas?

Mme Catherine Maclean (conseillère juridique, Association canadienne du contrôle du trafic aérien et autres syndicats de la fonction publique): C'est bien cela, monsieur le président.

Le président: Je vous inviterais à nous présenter votre mémoire ou à nous faire part des commentaires que vous aimeriez faire, après quoi nous vous poserons quelques questions.

Mme Maclean: Monsieur le président, je tiens tout d'abord à remercier le Comité de nous avoir donné la possibilité de comparaître devant lui aujourd'hui.

Vous constaterez que la liste des groupes qui soumettent ensemble le mémoire est assez longue.

Lors de ma première demande à comparaître, j'avais réuni 12 groupes, ce qui sonnait plutôt bien, mais le nombre est depuis passé à 15.

Je ne savais trop comment baptiser ce regroupement. Vous avez déjà entendu les représentants de l'Alliance de la Fonction publique du Canada, qui représente le plus grand nombre d'employés. Dans le texte du mémoire, je parle d'un «groupe de syndicats de la fonction publique», mais j'aurais peut-être mieux fait de parler des «autres syndicats de la fonction publique».

Vous constaterez à la lecture de notre mémoire que ce que nous demandons au Comité de faire est plus limité que ce qu'a demandé l'Alliance, dans son mémoire, mais il y a cependant beaucoup de recoupement entre les deux positions. Lorsque le Comité terminera son travail, l'ensemble des fonctionnaires syndiqués qui travaillent pour la fonction publique fédérale auront été représentés et leurs opinions exposées aux députés, et cela mérite d'être souligné.

J'aimerais vous dire quelques mots, car de temps à autre, pendant la période des questions, mes propres opinions personnelles vont sans doute ressortir. Je travaille depuis une douzaine d'années environ pour le cabinet Nelligan/Power, à Ottawa. J'ai représenté plusieurs syndicats qui ont saisi la Commission des relations de travail dans la Fonction publique de requêtes, et ces syndicats ont bien sûr une grande expérience des requêtes en vertu de l'article 28 qui sont soumises à la Cour d'appel fédérale.

Comme je l'ai dit au tout début, nous vous sommes très reconnaissants de nous avoir donné l'occasion de

[Texte]

concerns that these unions have about Bill C-38, and in particular about the judicial review procedure which has been proposed in it.

This is not, perhaps, the kind of committee that gets on the front page of *The Citizen*—you probably know that better than I do—but I think the work you are doing is infinitely more important than the work of many other committees. It is not just judges and lawyers who care about reform of the courts. We—by that I mean lawyers—tend to get more excited about it than other people, and I think the scope of the briefs that have been presented before you show that the individuals who are affected by this legislation, now that they know they are affected by it and now that they know the impact it is going to have on them, recognize that what is being proposed is going to affect the lives of ordinary Canadians significantly.

As I said, we are very grateful for the opportunity to come before you.

It is difficult in a way to be making a presentation, which I am afraid you will think of at the end as: Oh, there is another one, another in the litany of labour board people who have come before us and said, "Please, no, not us, not our board, do not do this to us".

• 1545

At the outset, what we are asking this committee to do is to adopt the amendment that was proposed by the Public Service Staff Relations Board.

I think there is an advantage to being the last of a series of presenters, as well, as I was fortunate enough last week and the week before to have an opportunity to come and listen to some of the presentations and to have read other briefs.

I think the concerns raised are concerns that are shared by everyone in the labour community.

The first day I was here I heard Timothy Sargeant, counsel for the Central Ontario Industrial Relations Institute, and I was interested to know that employers' counsel in the private sector were as concerned as the unions that I was going to be representing before you today. Of course, I understand that these same concerns were raised again by FETCO this morning. These are concerns that the boards share.

Our points are really very simple. We are concerned that there will be three things with this new procedure: increased delays in the judicial review procedure, increased costs and reduced accessibility.

Those three things are the three things that the system, particularly in the field of labour relations, should be designed to avoid at all costs.

[Traduction]

venir vous rencontrer, de partager avec vous les inquiétudes qu'ont les syndicats relativement au projet de loi C-38 et, plus particulièrement, au contrôle judiciaire qui y est proposé.

Ce Comité ne fera sans doute pas la une du quotidien *The Citizen*—vous le savez sans doute mieux que moi—mais je pense que le travail que vous faites est infiniment plus important que celui de bon nombre d'autres comités. Ce ne sont pas uniquement les juges et les avocats qui s'intéressent à la réforme du système judiciaire. Nous—et j'entends par là les avocats—avons tendance à nous énerver un peu plus que les autres, et je pense que la portée des mémoires qui vous ont été présentés fait clairement ressortir que les personnes qui seront touchées par le projet de loi—maintenant qu'elles le savent et qu'elles savent quelles incidences le projet de loi, une fois adopté, aura sur elles—reconnaissent que ce qui est proposé ici va sensiblement affecter la vie des simples citoyens.

Encore une fois, nous sommes très heureux d'être ici parmi vous.

Cela ne m'est pas facile de vous faire un exposé, car je crains que vous ne disiez à la fin: encore un autre, de ces syndicalistes qui viennent nous voir pour nous dire: «Pas nous, pas nous. Ne nous faites pas cela.»

Ce que nous demandons à votre Comité de faire, d'emblée, c'est d'adopter l'amendement proposé par la Commission des relations de travail dans la Fonction publique.

Je pense qu'il y a un avantage à être le dernier intervenant d'une série, car cela m'a permis la semaine dernière et cette semaine de venir écouter les exposés des autres témoins et de lire leurs mémoires.

Je pense que les points soulevés préoccupent tout le monde dans le milieu syndical.

Au cours de ma première journée ici, j'ai entendu Timothy Sargeant, conseiller du *Central Ontario Industrial Relations Institute*, et j'ai été intéressée d'entendre que le représentant du patronat privé s'inquiétait tout autant que les syndicats que je représente devant vous aujourd'hui. Je sais, bien sûr, que ces mêmes préoccupations ont été répercutées ce matin encore par le ETCOF. Nous les partageons.

Ce que nous avons à dire est très simple. Nous craignons que la nouvelle procédure n'entraîne trois répercussions: l'accroissement des délais du contrôle judiciaire, l'accroissement des coûts et une plus grande difficulté d'accès.

Ce sont là justement trois choses qu'il faut éviter à tout prix, particulièrement dans le domaine des relations de travail.

[Text]

The delays will come because, if there is another level of judicial review, our experience, like the experience of Ian Deans, is that the parties will take advantage of it. They cannot help but take advantage of it. What is at stake is so important for both unions and individual employees and for the employer as well that the extra avenues, if available, will be used.

The increased costs are obviously because with each step, each new judicial proceeding, there are increased legal fees to pay and perhaps I could say, a trifle bitterly, increased legal fees for everyone except the Treasury Board.

An hon. member: You are smiling when you say that, so it is not only. . .

Ms Maclean: It is a smile, it is not even a bitter smile actually. The Government of Canada is in the fortunate position of having its lawyers on staff in the Department of Justice, and whether they are working on this case or whether they are working on another case, it is difficult to measure the increased costs. My clients tell me all the time that it is not remotely difficult to measure my increased costs since they get a bill on a regular basis and are very aware of what that means.

I think most important, however, is the reduced accessibility. A number of these unions are smaller unions, and although one might say that a union can always afford to take a case that next step up, that is not true. Unions, like other organizations and employers in the private sector, have to think about whether it really is a wise expenditure of funds, whether there is enough money to proceed that next step.

Of course it is really the individuals, the unrepresented individuals, who suffer most and who run the real risk of reduced accessibility.

The reason we are supporting the amendment put forward by the Public Service Staff Relations Board is that we feel these three negatives of the proposed judicial review simply must not be allowed to happen.

I had already prepared part of the brief when I was listening to Mr. Sargeant, and I smiled when the first thing he said was "Justice delayed is justice denied". In the labour field that is true.

What I have tried to do and what we have tried to do in the brief we have presented, which makes it perhaps a little different from the other briefs you have seen, which are talking about the same things, is to try to express in very concrete terms the problems that are going to arise.

The way we did this is to take different types of applications heard by the Public Service Staff Relations Board to really try to bring home to this committee what we are talking about in terms of the impact of this change in the judicial review system.

[Translation]

Il y aura des retards, car si l'on ajoute un autre palier de contrôle judiciaire, les parties le mettront à profit, ainsi que le montrent notre expérience et celle de Ian Deans. Les parties ne pourront s'empêcher de le mettre à profit. Ce qui est en jeu est si important, tant pour les syndicats que pour les employés et le patronat, que tous les recours supplémentaires seront mis à profit.

L'accroissement des coûts résultera manifestement du fait qu'à chaque nouveau palier judiciaire, il y aura des honoraires juridiques accrus à payer, et j'ajouterais avec quelque amertume, à payer par tout le monde, sauf par le Conseil du Trésor.

Une voix: Vous souriez en disant cela; ce n'est donc pas seulement. . .

Mme Maclean: C'est un sourire; ce n'est même pas un sourire d'amertume. Le gouvernement du Canada a la chance de posséder dans son personnel des avocats, au ministère de la Justice, et qu'ils travaillent à une affaire en particulier ou à une autre, il est bien difficile de mesurer le coût de leurs services. Mes clients me disent sans cesse qu'ils n'ont aucune difficulté à mesurer l'augmentation de mes coûts, puisqu'ils reçoivent une facture régulièrement et savent très bien lire les chiffres.

L'élément le plus important, toutefois, me paraît être celui de la plus grande difficulté d'accès. Un certain nombre de ces syndicats sont de petite envergure, et si certains pensent qu'un syndicat aura toujours les moyens de porter une affaire au palier supérieur, cela n'est pas toujours vrai. Les syndicats, comme les autres organisations et les employeurs du secteur privé, doivent se demander si c'est vraiment une façon sage de dépenser, s'ils auront les moyens de passer au palier ultérieur.

Évidemment, ce sont surtout les particuliers, les travailleurs non représentés, qui souffrent le plus et qui courent le risque véritable d'une accessibilité réduite.

La raison pour laquelle nous appuyons l'amendement proposé par la Commission des relations de travail dans la Fonction publique est que nous pensons qu'il faut éviter absolument ces trois répercussions négatives du contrôle judiciaire proposé.

J'avais déjà rédigé une partie de mon mémoire lorsque j'ai entendu M. Sargeant présenter le sien, et j'ai souri lorsqu'il a ouvert sur ces mots: «Justice tardive, déni de justice». Dans le domaine des relations de travail, cela est vrai.

Ce que nous avons essayé de faire dans le mémoire que nous vous avons remis, ce qui le rend peut-être un peu différent des autres que vous avez vus et qui traitent de la même chose, c'est d'exprimer en termes très concrets les problèmes qui vont se poser.

Nous avons pris pour cela différents types de demandes entendues par la Commission des relations de travail dans la Fonction publique, afin de vraiment faire saisir au Comité ce dont nous parlons quant aux répercussions de cette modification du système de contrôle judiciaire.

[Texte]

One of the reasons this approach was taken in our brief is that you will see that not even all labour boards are the same. The Public Service Staff Relations Board is in a unique position because it also performs the function of looking after disciplinary cases, such as discharges—directly—which other labour boards do not do, and it also does all of the contract interpretation work for the federal Public Service, whereas, again, in the private sector, these would be looked after by individual private boards of arbitration.

• 1550

I am not going to take you through all of the examples that are listed there in the brief, but I hope you will pay particular attention when you are reviewing the brief to some of the timeframes we have included. You will see beginning on page 4 of the brief a reference to the case of Spinks and Threader.

In a sense I suppose I might be accused of putting forward a worst-case scenario here. I hope in any event it will be more helpful to this committee to understand just how long, even with the present process, the system can take to work its way through to conclusion. Here we are talking about a system of two and a half years, two trips to the Federal Court of Appeal, and two separate board decisions for two individuals who also happen to be unrepresented by unions. They are therefore facing all the problems of the denial of accessibility and the costs while they are without income and waiting to be reinstated.

In terms of the interpretation of collective agreements, one of the things we wanted this committee to understand is what I might call the trickle-down effect. A court might look at one particular case and say this just involves the payment of overtime for an individual who is attending a health and safety committee meeting. It is not a big deal. It is four hours of overtime.

They might wonder why the union is pushing the case so hard and why the employer did not just give in in the first place. When you look at the trickle-down effect, you look at decisions that have applicability throughout the Public Service. You may have thousands and thousands of employees who are affected by any one disposition. In that case, the concept of delay takes on a whole new meaning. It is something that you do not see in the private sector.

Cases are used for their precedent value, but you do not have this one massive employer with identical language and cases that impact so strongly on other individuals.

The brief talks about some of the other types of applications. For example, one of the types of applications the PSSRB hears are what we call "statutory freeze applications". One of the basic principles of labour

[Traduction]

Nous avons choisi cette démarche en partie pour vous montrer que les commissions de relations de travail ne sont pas toutes les mêmes. La Commission des relations de travail dans la Fonction publique a ceci de particulier qu'elle a aussi compétence directe sur les mesures disciplinaires, telles que les congédiements, contrairement aux autres commissions de relations de travail, et elle interprète également les conventions collectives de la fonction publique fédérale, alors que dans le secteur privé, ce serait les commissions d'arbitrage privées qui s'en chargeraient.

Je ne vous explique pas tous les exemples énumérés dans le mémoire, mais j'espère que vous porterez une attention particulière à certains des délais dont nous parlons. Vous verrez à compter de la page 4 du mémoire qu'on y relate l'affaire Spinks et Threader.

Je suppose qu'on pourrait m'accuser d'exposer la pire situation ici. J'espère que de toute manière, cela aidera les membres du Comité à comprendre combien de temps il faut déjà pour qu'une affaire franchisse toutes les étapes, même dans le contexte actuel. En l'occurrence, pour régler la cause de deux personnes qui n'étaient pas représentées par un syndicat, il a fallu deux ans et demi, deux requêtes à la Cour d'appel fédérale et deux décisions de la commission. Ces personnes se trouvent donc aux prises avec des problèmes d'accessibilité et de frais juridiques à un moment où elles sont sans revenus en attendant d'être rétablies dans leurs fonctions.

Pour ce qui est de l'interprétation des conventions collectives, nous tenions à ce que le Comité comprenne notamment ce que j'appellerais l'effet d'entraînement. Un tribunal qui aurait à examiner un cas particulier pourrait dire qu'il s'agit simplement du paiement de temps supplémentaire à un employé qui assiste à une réunion du comité d'hygiène et de sécurité. Ce n'est pas une grosse affaire; il s'agit simplement de quatre heures de temps supplémentaire.

Le juge pourrait se demander pourquoi le syndicat insiste tellement et pourquoi l'employeur n'a tout simplement pas cédé. Cependant, lorsqu'on parle de l'effet d'entraînement, il s'agit de décisions qui s'appliquent dans toute la fonction publique. Des milliers et des milliers d'employés peuvent être affectés par une disposition. Dans ce cas, le délai prend une tout autre signification. Ce n'est pas du tout la même chose dans le secteur privé.

On donne à certaines décisions valeur de précédent, mais on n'a pas ce gigantesque employeur qui utilise le même langage partout et dont les causes ont des répercussions tellement graves sur d'autres personnes.

Le mémoire parle de certains autres types de requêtes. L'un des types de demandes qu'entend la Commission des relations de travail dans la Fonction publique, par exemple, porte sur la violation du gel légal des conditions

[Text]

relations is that while negotiating is going on, you are supposed to have a fixed term of reference. I pointed out that even under the present speedy legislation, two of the unions who are represented have been in a situation where they could not exhaust the judicial review procedure before the statutory freeze was over. This is just one example of a board application.

The brief talks about extensions of time to file. The case mentioned there took another year and a half before the extension worked its way through the courts. It is only after the extension is granted that you can talk about the merits.

Then there are boards of arbitration and designations for safety and security. CATCA, who is here with me today, had one of the most famous cases that went up to the Supreme Court of Canada concerning just what scope the PSSRB had in determining which employees should be designated as being prohibited from striking for safety and security reasons.

Those are the details; those are the nuts and bolts this legislation is going to affect. As you look at the brief, I hope you will find it is persuasive. In all of those cases increased delays will have a very negative effect on labour relations in the Public Service.

As I look at the heading on the brief on page 15, called "The Solution", I think it is very presumptuous. It is up to this committee to decide what solution and you have a number of options available to you. What we are trying to convey to the committee in this section of the brief is how important it is for the presenters of the brief that the PSSRB be included in the list that is now in section 28. Essentially the system as far as the PSSRB is concerned should remain unchanged in the judicial review.

We are not here to say to do it because it is the way it has always been, although there is the wonderful folk wisdom that says if it is not broken, do not fix it. What you are hearing, I think, time and time again in this committee is that the system of judicial review we have now works extremely well. Ten years ago there were some problems with it. It was one of the things they used to talk about in law schools: how do you decide when to go to this court and to that court? But now, in terms of the judicial review my clients are experiencing, they have nothing but praise for the manner in which the system is working. It is fast, it is efficient. The court has an incredible degree of expertise in an area that is very detailed. I would suggest that there is not another judicial body in the country that has developed the expertise of the Federal Court of Appeal, partly because of the large number of cases in very concentrated areas that they have dealt with.

[Translation]

de travail. L'un des principes fondamentaux des relations de travail veut que pendant que les négociations sont en cours, on est censé avoir un mandat fixe. J'ai signalé que même dans le cadre de la loi actuelle, deux des syndicats que nous représentons ne sont pas arrivés à franchir toutes les étapes de la procédure de contrôle judiciaire avant que le gel légal des conditions de travail n'ait pris fin. Ce n'est qu'un exemple des requêtes présentées à la commission.

Le mémoire parle également de la prolongation du délai imparti pour la présentation d'un grief. Pour le cas mentionné dans le mémoire, il a fallu encore un an et demi avant que la prolongation soit finalement accordée par les tribunaux. Or, ce n'est qu'une fois la prolongation accordée qu'on peut discuter des mérites d'une cause.

Nous parlons aussi dans le mémoire des conseils d'arbitrage et des désignations pour raisons de sécurité. L'Association canadienne du contrôle du trafic aérien, dont les représentants m'accompagnent ici aujourd'hui, a défendu les cas les plus connus de recours à la Cour suprême du Canada pour contester la latitude de la CRTFP lorsqu'il s'agit de déterminer quels employés ne seront pas autorisés à participer à une grève pour des raisons de sécurité.

Voilà donc le genre de cas sur lesquels cette mesure législative aura des répercussions. J'espère que vous trouverez le mémoire convaincant. Dans tous ces cas, la prolongation des délais aura des répercussions très néfastes sur les relations de travail dans la fonction publique.

Lorsque je regarde le titre que nous avons dans le mémoire à la page 15, «La solution», je pense qu'il est très présomptueux. C'est au Comité qu'il incombe de décider de la solution, et plusieurs options s'offrent à vous. Dans cette partie du mémoire, nous essayons de faire comprendre aux membres du Comité à quel point il est important pour les parrains du mémoire que la CRTFP figure dans la liste donnée à l'article 28. Au fond, en ce qui concerne la CRTFP, le système devrait demeurer le même pour le contrôle judiciaire.

Nous ne sommes pas venus vous dire de le faire parce qu'il en a toujours été ainsi, bien qu'il y ait quelque chose de vrai dans la maxime selon laquelle on ne doit pas réparer quelque chose qui n'est pas brisé. Je pense qu'on vous a dit à maintes et maintes reprises ici que le système de contrôle judiciaire actuel fonctionne extrêmement bien. Il y a 10 ans, il présentait certaines difficultés. On en discutait justement dans les facultés de droit; on se demandait comment décider à quel tribunal il fallait s'adresser. Or, maintenant, mes clients n'ont que des louanges à faire à propos de la façon dont le système de contrôle judiciaire fonctionne. Il est rapide et efficace. La cour a énormément de compétences, dans un domaine qui est très complexe. A mon avis, aucun autre organisme judiciaire au pays n'a acquis la compétence de la Cour d'appel fédérale, et c'est en partie à cause du grand nombre de causes qu'elle a jugées dans des domaines très restreints.

[Texte]

• 1555

[Traduction]

We ask you to bear in mind it is very important that there be three judges that hear this at first instance. On a personal note, perhaps that is because the last two times I appeared in front of the Federal Court of Appeal, I won two to one. But it really is important because these are difficult matters. When you appear on the section 28 applications and are arguing these points before the court, you fully appreciate the amount of good decision-making that goes on because of the panel that is there. The judges often do more to convince themselves than counsel actually succeeds in doing. They do take positions. Sometimes they end up in dissent, but often you get a very detailed kind of review. There are also the arguments which have been made about the labour boards having their own internal review procedures, and that it is therefore inappropriate to go to a single judge of the trial division.

The second reason we ask that there be three judges and three judges at the Court of Appeal is the expertise they have already developed. In our view it is a retrograde step to try, once you have built up that type of expertise—you are not writing on a clean slate now. We have years of experience at this court, things have happened, and it would be a backward step to try to recreate that, particularly in the field of labour relations where they have reached such a specialized level.

The third issue is the importance of accessibility to the Federal Court of Appeal level. Some members of the committees have asked why we do not just go to the trial division and see if it is a case worth getting leave on so we can shorten the procedure.

The issues taken on judicial review are of enormous importance to the parties. They are also difficult issues. If they were not difficult issues—and there are many that are not—they are left with the Public Service Staff Relations Board, as they are left with other administrative tribunals. Those who appear in front of the tribunals want to have the sense that they have reached this high appellate court quickly. I noticed in the opening remarks made by the Hon. Doug Lewis, the Minister of Justice, that when the bill was introduced, one of the weaknesses of this system was perceived to be the fact that you had nowhere to go but the Supreme Court of Canada after you were finished. That is not a concern which is shared by the co-presenters of this brief. The important thing to them is to be able to get to the Federal Court of Appeal, and to be able to make their arguments. Unless they have an issue of public importance—a designations case or a freedom-to-speak-out-against-your-employer case that goes to the Supreme Court of Canada—the important thing is not to be denied access to that Federal Court of Appeal.

Nous vous demandons de ne pas oublier qu'il est très important que trois juges entendent une cause en première instance. Personnellement, j'y tiens peut-être parce que les deux dernières fois que j'ai plaidé devant la Cour d'appel fédérale, j'ai gagné ma cause par deux voix contre une. C'est cependant vraiment important, parce qu'il s'agit de questions difficiles. Quand on plaide une cause en vertu de l'article 28 et qu'on présente ses arguments devant la cour, on apprécie pleinement les bonnes décisions prises par le groupe de juges. Ces derniers arrivent souvent mieux à se convaincre les uns les autres que l'avocat ne peut le faire. Ils prennent position. Ils sont parfois en désaccord à la fin, mais on obtient souvent un examen très détaillé de la question. On a également dit que les commissions de relations de travail avaient leurs propres procédures de contrôle interne, et que par conséquent il ne convenait pas de présenter une requête à un juge de première instance.

La deuxième raison pour laquelle nous demandons qu'il y ait trois juges et trois juges à la cour d'appel, c'est à cause de la compétence qu'ils ont déjà acquise. À notre avis, c'est une mesure rétrograde, parce qu'on a déjà ce genre de compétences; on ne part pas de rien. Ce tribunal a accumulé des années d'expérience, des choses s'y sont produites, et ce serait revenir en arrière que d'essayer de recréer tout cela, en particulier dans le domaine des relations de travail, où l'on a maintenant atteint une telle spécialisation.

Le troisième élément est l'importance de l'accessibilité de la Cour d'appel fédérale. Certains membres du Comité ont demandé pourquoi nous ne nous adressons pas simplement à la section de première instance pour voir si la cause justifie un recours à une étape supérieure, afin de raccourcir la procédure.

Les questions qui font l'objet d'un contrôle judiciaire ont une importance énorme pour les parties intéressées. Ce sont également des questions difficiles à régler. Celles qui ne le sont pas, et il y en a un grand nombre, on laisse à la Commission des relations de travail dans la Fonction publique le soin de les régler, comme c'est le cas également pour d'autres tribunaux administratifs. Ceux qui vont devant les tribunaux veulent savoir qu'ils peuvent atteindre rapidement cette cour d'appel. Dans la déclaration faite par l'honorable Doug Lewis, ministre de la Justice, au moment de la présentation du projet de loi, j'ai remarqué que l'une des faiblesses qu'on voyait dans le système résidait dans le fait qu'on n'avait aucun autre recours que la Cour suprême du Canada, après une décision. Cette préoccupation n'est pas partagée par les parrains de ce mémoire. Pour eux, l'essentiel est de pouvoir parvenir à la Cour d'appel fédérale et de pouvoir présenter leurs arguments. À moins qu'il ne s'agisse d'une question d'importance publique qu'on veut présenter à la Cour suprême du Canada, par exemple des cas de désignation ou de droit de l'employé de parler contre son employeur, l'important est de ne pas se voir refuser l'accès à la Cour d'appel fédérale.

[Text]

On a practical note, although I did not see the workload of the Federal Court of Appeal being one of the reasons for trying to keep the work in the trial division, I can say that in our experience the approximately 20 cases a year heard by the Federal Court of Appeal do not take more than, say, 10 hearing days. Given that kind of workload it is not a significant burden to impose upon the court, and we would therefore ask that you adopt the solution put forward by the Public Service Staff Relations Board.

It has the merit of being simple. I think it addresses the concerns that my clients have. It does not involve this committee in a complete rewrite or rethinking, although as one listens to whom I believe was Maitre Gosselin, who presented for the Canadian Council of Administrative Tribunals, one might be fired up with all the different ways that this could have been done. The legislation is here before you in its present form. I think there is a simple amendment in the case of the Public Service Staff Relations Board that can solve this problem.

• 1600

With regard to tribunals, the Minister of Justice mentioned that some some bodies, for very special reasons, should be reviewed by the court of appeal. The submissions that the committee will be hearing may require further consideration of this matter. I would ask you to look at the framework of the words the minister has used, that in fact there are very special reasons for the Public Service Staff Relations Board to be retained as a tribunal which is reviewed initially by the court of appeal. We would ask you to find that they therefore fit squarely within the exception that has been put forward.

That concludes my submissions. Mr. Lewis or I would be more than happy to answer any questions you have, from the point of view of someone who has to pay the lawyer to stand there and make the arguments for him.

The Chairman: Thank you very much, Ms Maclean. You were very helpful. It was a very good brief.

Ms Maclean: Thank you.

Mr. Milliken (Kingston and the Islands): You indicated that you had 20 cases per year.

Ms Maclean: The Federal Court of Appeal has approximately 20. That has been their batting average in the last 3 or 4 years—18 some years, 21 others.

Mr. Milliken: Appeals from whom?

Ms Maclean: That is a section 28 applications from the Public Service Staff Relations Board and adjudicators of the board. So it could either be one of the discipline cases

[Translation]

Sur le plan pratique, je ne vois pas comment la charge de travail de la Cour d'appel fédérale pourrait être invoquée comme motif pour garder les causes au niveau de la première instance; je crois pouvoir dire que d'après notre expérience, la vingtaine de cas entendus chaque année par la Cour d'appel fédérale ne prend pas plus d'une dizaine de jours. Ce genre de travail ne constituera pas un fardeau considérable pour la cour, et nous vous demanderions donc d'adopter la solution présentée par la Commission des relations de travail dans la Fonction publique.

Elle a le mérite d'être simple. Je pense qu'elle répond aux préoccupations de mes clients. Cette recommandation n'obligera pas les membres du Comité à récrire ou repenser le projet de loi, bien qu'en écoutant M^e Gosselin, qui représentait le Conseil canadien des tribunaux administratifs, on pourrait se laisser emballer par toutes les différentes façons dont cela pourrait se faire. J'estime cependant que pour régler le problème, il suffit d'apporter au projet de loi actuel un simple amendement concernant la Commission des relations de travail dans la Fonction publique.

Pour ce qui est des tribunaux, le ministre de la Justice a mentionné que pour des raisons très spéciales, c'est la cour d'appel qui devrait revoir les décisions de certains organismes. Le Comité devra peut-être examiner davantage cette question après avoir entendu certains mémoires. Je vous demanderais de tenir compte du contexte dans lequel le ministre a parlé; en fait, il existe des raisons très spéciales pour lesquelles la Commission des relations de travail dans la Fonction publique devrait continuer d'être un tribunal dont les décisions sont d'abord examinées par la cour d'appel. Nous vous demandons par conséquent de décider qu'elle doit faire partie des exceptions mentionnées dans la mesure.

Je termine ici mon exposé. M. Lewis et moi serons ravis de répondre à vos questions, bien que je sois l'avocate payée notamment par son association pour faire valoir les arguments appropriés.

Le président: Je vous remercie beaucoup, madame Maclean. Nous nous avez présenté un très bon mémoire, qui nous aidera beaucoup.

Mme Maclean: Je vous remercie.

M. Milliken (Kingston-et-les-Îles): Vous avez dit que vous aviez 20 causes par année.

Mme Maclean: La Cour d'appel fédérale en entend une vingtaine. C'était sa moyenne au cours des trois ou quatre dernières années; certaines années, il y en avait 18, tandis que d'autres, il y en avait 21.

M. Milliken: On en appelle de quoi dans ces causes?

Mme Maclean: Il s'agit de requêtes en vertu de l'article 28, qui permet d'en appeler des décisions de la Commission des relations de travail dans la Fonction

[Texte]

or collective agreement interpretation cases; or, it could be a statutory freeze or a designation.

Mr. Milliken: Now, if we repeal section 28 so that all original jurisdictions went to the trial division for all these boards, as recommended by the Law Reform Commission, would you feel that you still should be exempted?

Ms Maclean: Yes, indeed. I would speak out most strongly against that proposal, for the reasons that I indicated at the end of the brief. We feel it is very important to have three judges on the panel. We feel it would be a shame and a retrograde step to lose the expertise. Therefore, certainly for the PSSRB, because that is the act I am addressing here, we would ask that direct access be maintained to the Federal Court of Appeal without having to go to the trial division.

Mr. Milliken: The recommendation of the Law Reform Commission was very clear that all boards should be put on the same basis, and they objected to the existence of section 28, as you know. Maybe you were not aware; I do not know.

Ms Maclean: I actually had someone here this morning who was listening to their submission with interest, so I was aware that was the approach they were taking.

I was not here this morning—

Mr. Milliken: This was last week.

Ms Maclean: Sorry, last week. But what mystified me to a degree was their suggestion. . . they seemed to accept that there were some cases that were important enough or urgent enough that they should go directly to the appellate level, and that causes me a real concern. I accept their basic point: there are such cases. I think there was even some suggestion by the Law Reform Commission that perhaps labour cases might be such cases. But if you are going to get into a situation where each time you have to go and argue urgency—

Mr. Milliken: Importance.

Ms Maclean: —or special reasons or importance, then you get into more proceedings rather than fewer. Presumably you are still before a single judge, who would be the judge of the trial division—he is giving you that leave. I talked about how important it was to have three people who were actually there, appreciating the details of your argument. You run the risk of being cut off and not getting on the fast route. I think it would be very difficult. Either you put something right into the rules that would say all decisions of the PSSRB or the CLRB would go directly to the Federal Court of Appeal—I think if that kind of thing is going to happen, it should happen in the

[Traduction]

publique et de ses arbitres. Il s'agirait donc de griefs relatifs à des mesures disciplinaires ou à l'interprétation d'une convention collective, ou encore de griefs relatifs au gel légal des conditions de travail ou à des désignations.

M. Milliken: Si nous abrogeons l'article 28, de sorte que, pour toutes ces commissions, toutes les décisions originales seraient d'abord renvoyées à la section de première instance, comme le recommande la Commission de réforme du droit, estimeriez-vous que vous devez toujours être exemptés?

Mme Maclean: Certainement. Je m'opposerais très énergiquement à cette proposition, pour les raisons que j'ai formulées à la fin du mémoire. Nous estimons très important que le tribunal soit composé de trois juges. Nous trouverions honteux de perdre cette compétence et nous y verrions une mesure rétrograde. Nous demanderions donc en ce qui concerne la CRTFP, car c'est cela qui nous préoccupe, qu'on maintienne l'accès direct à la Cour d'appel fédérale, sans obligation de passer par la section de première instance.

M. Milliken: La Commission de réforme du droit disait bien clairement que toutes les commissions devraient être sur un pied d'égalité et s'opposait, comme vous le savez, à l'existence de l'article 28. Vous n'étiez peut-être pas au courant.

Mme Maclean: En fait, j'ai envoyé quelqu'un ici ce matin écouter avec intérêt leur exposé, de sorte que j'étais au courant de leur position.

Je n'étais pas ici ce matin. . .

M. Milliken: C'était la semaine dernière.

Mme Maclean: Je suis désolée, je veux dire la semaine dernière. Une de leurs suggestions m'a laissée un peu perplexe cependant. . . les représentants de la commission semblent admettre que certaines causes sont assez importantes ou urgentes pour justifier un recours direct à la cour d'appel, et cela m'inquiète vraiment. J'accepte leur argument de base selon lequel il existe de telles causes. Les représentants de la Commission de réforme du droit semblaient même dire, je pense, que les causes de relations de travail pourraient peut-être justement appartenir à cette catégorie. Cependant, s'il faut que dans chaque cas on doive aller faire valoir l'urgence de l'affaire. . .

M. Milliken: L'importance.

Mme Maclean: . . . ou des motifs spéciaux, ou bien l'importance de la cause, on ajoute alors une étape à la procédure, plutôt que d'en enlever. On se trouverait donc à plaider encore devant un juge seul, probablement, le juge de la Section de première instance. . . c'est lui qui donnerait la permission. Je viens de dire à quel point il est important d'avoir trois juges, pour apprécier les détails de l'argumentation. Autrement, on risque de ne pas obtenir la permission de passer plus vite à une autre étape. Je pense que ce serait très difficile. Il serait préférable d'inclure dans les règlements une disposition selon laquelle toutes les décisions de la CRTFP ou du

[Text]

act itself. I have difficulty with those important kinds of things being left for the rules of court instead of being contained in the legislation.

[Translation]

Conseil canadien des relations du travail peuvent donner lieu à un recours direct à la Cour d'appel fédérale, car à mon avis, une telle procédure devrait être inscrite dans la loi même. Je n'aime pas qu'on laisse aux tribunaux le soin de décider de ces questions importantes au lieu de les inscrire dans la loi.

• 1605

Mr. Milliken: You would suggest that we put a procedure in the act that an application could be made either to a single judge of the court of appeal or a single judge of the trial division for order permitting the proceedings to go directly to the court of appeal.

Ms Maclean: That would only be a fallback position. My basic position is that I would ask you not to accept their recommendation. If you accept the recommendation, then there has to be some method of getting in an expedited fashion to the court of appeal, but because of the problems inherent in that, I would ask you not to accept the suggestion in the first place. If you do, then it should be in the act rather than in rules, which might ultimately be promulgated, and which can be changed in a different way and would not have to go through a committee such as this.

Mr. Milliken: Your concern about accessibility was rooted in the notion of legal costs, right? Am I correct in saying that is your concern about accessibility?

Ms Maclean: Yes.

Mr. Milliken: If that is so, would it not be worthwhile to consider a leave-to-appeal procedure to the court of appeal? The litigant who wished to go on and challenge the jurisdiction—and I use the word in the full sense—of the Public Service Staff Relations Board would apply to, say, a group of three judges in the trial division for leave to appeal. Would that not solve your problem? I assume that of the twenty cases per year, you win some, you lose some. I would say it is half and half. I have no idea what your figures are.

Ms Maclean: We do not keep notches on that.

Mr. Milliken: No, maybe there are figures available, I do not know. We could probably get them from the court of appeal. Suppose that at least 50% of the cases would be knocked out at that point of application by a three-judge panel who would hear the application for leave and decide that the board acted entirely within its jurisdiction. Leave is denied. You are finished. In the other half of the cases, you could go to the court of appeal and on to the Supreme Court of Canada.

Ms Maclean: The test is different. The test has to be different. If you are making an application for leave to appeal or to move on, you do not have to meet the same test you do if you are going to win. Otherwise, it just cannot work. To begin with, there is that second legal proceeding. Someone is going to make an application for leave to appeal. You have to retain counsel. You have to

M. Milliken: Vous proposez que la loi stipule qu'on peut présenter une requête à un juge de la cour d'appel ou de la section de première instance pour obtenir la permission de porter directement l'affaire devant la cour d'appel.

Mme McLean: Ce serait un retour en arrière. Je vous demanderais de ne pas accepter leur recommandation. Si vous l'acceptez, il faudra alors une méthode permettant d'accélérer la procédure pour aller devant la cour d'appel, mais étant donné les problèmes qui en découleraient, je vous demanderais tout simplement de ne pas accepter leur suggestion. Si vous le faites, cependant, il faut l'inscrire dans la loi, et non pas dans les règlements qui pourraient être promulgués par la suite, car ceux-ci peuvent être modifiés sans qu'on ait passé par un comité comme le vôtre.

M. Milliken: Vous vous inquiétez de l'accessibilité à cause des frais juridiques, n'est-ce pas? Est-ce bien ce qui motive votre préoccupation?

Mme Maclean: En effet.

M. Milliken: Dans ce cas, ne vaudrait-il pas la peine d'instituer une procédure de demandes d'appel à la cour d'appel? Le plaignant qui désire contester la compétence de la Commission des relations de travail dans la Fonction publique demanderait à un groupe de trois juges de la section de première instance l'autorisation d'en appeler. Cela ne réglerait-il pas votre problème? Je suppose que parmi les 20 causes que vous plaidez chaque année, vous en gagnez et vous en perdez. Je suppose que vous en gagnez la moitié, mais je n'ai pas vos chiffres.

Mme Maclean: Nous ne tenons pas de statistiques sur nos victoires.

M. Milliken: Non, mais des chiffres sont peut-être disponibles. Nous pourrions probablement les obtenir de la cour d'appel. Supposons que dans 50 p. 100 des cas au moins, le groupe de trois juges qui entend la demande d'autorisation d'en appeler rejette la demande et décide que la commission a agi tout à fait dans les limites de sa compétence. L'autorisation est donc refusée, et votre affaire est terminée. Dans l'autre moitié des cas, vous pourriez aller devant la cour d'appel, puis devant la Cour suprême du Canada.

Mme Maclean: Les critères sont différents, et ils doivent l'être. Si quelqu'un demande l'autorisation d'en appeler ou de porter la cause à un palier supérieur, les critères qui s'appliquent ne sont pas les mêmes que pour gagner une cause. Autrement, cela ne fonctionne tout simplement pas. Tout d'abord, il s'agit d'une seconde étape de procédure légale. Quelqu'un va demander

[Texte]

go on it. You have to make the decision. There is the second level right there. Assuming that it is a meritorious case, you now have three levels instead of two. You have your trial division, you have your application for leave to appeal, and then you have your appeal. It becomes worse.

Mr. Milliken: Sorry, I was talking about substituting the leave-to-appeal route for the trial division.

Ms Maclean: Then there would be two separate routes.

Mr. Milliken: Instead of having the judges of the court of appeal grant you leave, leave would be obtained from a panel of three judges from the trial division. They would hear your application for leave to appeal to the court of appeal. Your appeal as of right to the court of appeal would disappear and be substituted by a leave procedure that would take you to three judges. If I were doing that, I would not be recommending it just to the PSSRB. I would be recommending it for all the appropriate parts in the bill. I am just putting this forth to argue. I thought you would enjoy it. I thought she might want to adopt it.

Mr. Nicholson (Niagara Falls): I am enjoying it, though I do not know if we will adopt it.

Mr. Milliken: I am not after you to commit yourself.

Ms Maclean: Your colleague indicated that they would become just like the Supreme Court of Canada. You still have to make an application. But I still see, in the case of a successful application, a three-tiered procedure, and I am worried that I have missed something. You do not have an appeal as of right, so you have your trial division first-instance review. You lose. Your client thinks it is an important case and wants to go ahead. You do your application and you are successful before your three judges. You get the right to appeal. Then you have to go to the Court of Appeal. In the most meritorious cases, because they are the most important cases, you are going to have three levels.

Mr. Milliken: Sorry, you misunderstood me. I was not suggesting that you do the first level. In lieu of the first level, to partially meet your request, I am suggesting that you would apply immediately to three judges for leave to appeal to the court of appeal. You would not go through the single judge.

Ms Maclean: Are these three judges of the trial division?

Mr. Milliken: Right.

[Traduction]

l'autorisation d'interjeter appel. Il doit retenir les services d'un avocat et prendre la décision de poursuivre l'affaire. Il y a donc là un second palier de procédure. S'il est fait droit à la demande, on se retrouve maintenant au troisième palier. Il y a d'abord la section de première instance, puis la demande d'autorisation d'interjeter appel, et ensuite l'appel lui-même. Les choses empirent.

M. Milliken: Je suis désolé, je parlais de remplacer la section de première instance par le mécanisme de demande d'autorisation d'interjeter appel.

Mme Maclean: Il y aurait alors deux voies distinctes.

M. Milliken: Au lieu que les juges de la cour d'appel vous accordent votre demande d'autorisation, celle-ci serait obtenue d'un groupe de trois juges de la section de première instance. Ce sont eux qui entendraient votre demande d'autorisation d'en appeler auprès de la cour d'appel. Au lieu de demander directement à la cour d'appel l'autorisation d'en appeler, vous présenteriez votre demande à trois juges. Si je faisais une telle recommandation, je ne la ferais pas uniquement dans le cas de la CRTFP. Ma recommandation porterait sur toutes les parties appropriées du projet de loi. C'est simplement pour discuter que je fais cette proposition. Je croyais que vous l'apprécieriez. Je pensais qu'elle l'accepterait peut-être.

M. Nicholson (Niagara Falls): Je l'apprécie, mais je ne sais pas si elle l'acceptera.

M. Milliken: Je ne cherche pas à vous obliger à vous compromettre.

Mme Maclean: Votre collègue a dit que ce serait tout comme pour la Cour suprême du Canada. Il faudrait tout de même présenter une demande. Je vois quand même une procédure à trois paliers dans le cas où la demande est autorisée. J'ai peur d'avoir manqué quelque chose. Le droit d'appel n'est pas automatique, aussi il faut avoir recours au contrôle judiciaire de la section de première instance. Si vous perdez au premier palier et que votre client juge sa cause importante, il peut décider de poursuivre l'affaire. Vous présentez donc votre demande, et les trois juges accordent l'autorisation. Vous obtenez donc le droit d'interjeter appel. Vous vous présentez alors devant la cour d'appel. Dans la plupart des causes auxquelles il a fait droit, parce qu'elles sont les plus importantes, il y aura donc trois paliers.

M. Milliken: Je regrette, mais vous m'avez mal compris. Je ne suggérerais pas de le faire en première instance. Pour répondre en partie à votre demande, je propose qu'au lieu de la première instance, vous présentiez immédiatement à trois juges une demande d'autorisation d'en appeler auprès de la cour d'appel. Vous n'auriez pas à vous adresser à un juge seul.

Mme Maclean: Ces trois juges seraient-ils à la section de première instance?

M. Milliken: En effet.

[Text]

[Translation]

• 1610

Ms Maclean: In essence it meets some of the concerns, but it really ends up with almost a duplication of the process. The type of work that is going to have to be done by counsel to present the case... that is all going to have to be done at the first level, and then you are going to have to have a further delay and re-argue it on its merits.

Mr. Milliken: If you win at the first level.

Ms Maclean: Perhaps I am being overly optimistic. Perhaps the other side wins, which would be even worse if I were trying to... Actually, do you want to know the worst thing? The worst thing is the computer data bases that now exist, where you punch in your name as counsel and you can get the record. It can be very depressing.

In any event, you really are going to have a duplication of proceedings; whereas if you opt for the split, keeping some for the Federal Court of Appeal and some going in the other route, that duplication simply is not there. That is why I feel if you get the leave provision elaborate enough, which is what the hon. member has just suggested, so you really feel you are getting a fair shot, then I fear it falls over to the other side and becomes a necessary duplication of effort and, again, a delay.

Mr. Fee (Red Deer): First, something I should know and I do not. Was your client group represented in any of the other groups that made submissions to us?

Ms Maclean: No, not at all. They are a brand-new bunch you have not heard from before. The submissions may sound the same, but you have not heard from them before.

Mr. Fee: That was the other question: the fact that so many of the submissions are quite similar; and I guess the only meeting of this committee I missed was the one where the law reform group came. So I was going to suggest that if it is considered that you were the last, and saying essentially the same thing as everybody else has, you have done it in a very nice way.

An hon. member: Hear, hear!

Ms Maclean: Thank you very much.

Mr. Fee: My own position is that I have heard the arguments from several different people and I have not really heard any good reason why we could not. You mention in your opening comment that lawyers and people involved in the system get interested in changes and the general public does not get too excited about things like this. Something like this does excite the general public when it affects them after it is enacted and all of a sudden they find out they have to wait another six or eight months before they get a decision. I think the average guy on the street is asking us to come up with a

Mme Maclean: Au fond, cela répond à certaines de nos préoccupations, mais on se retrouve en fin de compte avec un dédoublement de la procédure, pratiquement. Ce genre de travail devra être fait par un avocat qui plaidera la cause au premier palier, puis il y aura un autre délai, et il devra recommencer sa plaidoirie.

M. Milliken: Si la cause est gagnée au premier palier.

Mme Maclean: Je suis peut-être trop optimiste. La partie adverse peut gagner aussi, ce qui serait encore pire si l'on essaie de... Voulez-vous le pire? Ce sont ces bases de données informatiques qui permettent à tout avocat d'avoir accès au dossier. Cela peut être très déprimant.

Quoi qu'il en soit, on aura vraiment dédoublement de la procédure; par contre, il n'en sera pas ainsi si vous choisissez d'offrir deux méthodes, c'est-à-dire que pour certaines causes, on passerait directement à la Cour d'appel fédérale, tandis que pour d'autres, il y aurait l'autre mécanisme. Voilà pourquoi, si les dispositions relatives à la demande d'autorisation sont assez élaborées, comme le suggère le député, pour qu'on estime avoir vraiment une chance de réussir, il faut alors, je le crains, un dédoublement de la procédure et, encore une fois, un délai.

M. Fee (Red Deer): J'aimerais d'abord que vous me précisiez quelque chose que je devrais savoir. L'un des clients que vous représentez faisait-il partie de l'un des autres groupes qui nous ont présenté des mémoires?

Mme Maclean: Non, aucunement. Il s'agit d'un tout nouveau groupe de gens dont vous n'avez pas encore entendu les témoignages. Le contenu des mémoires peut sembler le même, mais vous n'avez pas encore entendu ces groupes.

M. Fee: Dans mon autre question, je voulais justement parler du fait que plusieurs de ces mémoires sont semblables. Je pense que la seule réunion du Comité pendant laquelle j'étais absent était celle où témoignaient les représentants de la Commission de réforme du droit. Je dois dire qu'en dépit du fait que vous soyez le dernier témoin et que vous ayez dit à peu près la même chose que tous les autres, vous vous en êtes tirée merveilleusement bien.

Une voix: Bravo!

Mme Maclean: Je vous remercie beaucoup.

M. Fee: Après avoir entendu les arguments de plusieurs groupes différents, je dois dire que je n'ai pas vraiment entendu de bonnes raisons qui nous empêcheraient de continuer. Vous mentionnez dans votre déclaration liminaire que les avocats et autres travailleurs du milieu juridique s'intéressent à ce genre de changements, mais que la population en général n'est pas trop enthousiasmée par ce genre de choses. Les gens réagissent à ce genre de mesure lorsqu'elle est adoptée et qu'ils s'en trouvent soudainement affectés parce qu'ils doivent attendre six ou huit mois de plus pour obtenir

[Texte]

judicial system that is fair, impartial, just, of course, and rendered in as expeditious a manner as possible. You and several of the other witnesses have pointed out that we are impeding that expeditious aspect of it.

I guess we are going to have to have the minister back and get the good argument for why we need the extra staff.

Mr. Milliken: We should have him here to cross-examine him.

Mr. Fee: I guess we will get our chance before we are through here. You are the one who wants to hold up the system now.

Mr. Nicholson: We will have to see about the minister coming here. I think the minister has left it in our hands with his opening statement.

Ms Maclean: Yes, I think that is absolutely right.

Mr. Nicholson: Certainly, Ms Maclean, the evidence is piling up here. It would seem to me what you are proposing and what others have proposed is certainly the simplest and most expeditious way to handle this, with all respect to other suggestions about applying for leave to appeal. It would get us back, it seems to me, into the initial problem you mentioned, which is in a sense a new. . . I am not sure if it is a new twist on it, but it is another consideration we have to look at in dealing with that, and that is cost. I think the point is well taken that there are unions that have every right to pursue their legal remedies but that are not rich—

Ms Maclean: That is right.

Mr. Nicholson: —and that cannot afford unlimited legal fees.

Ms Maclean: Exactly.

Mr. Nicholson: And there are individuals, many, many individuals, if not most, who cannot possibly afford the various levels of judicial review or appeals. So anything we can do to simplify the process and expedite it I think in the end will be very much welcomed by Canadians. As Mr. Fee says, there may be very few Canadians who have even heard of the Federal Court, but my God, if they get a legal bill for \$175,000 after they have been up and through the system and back again, they will figure out pretty quickly—

• 1615

Ms Maclean: That it was not a good idea.

Mr. Nicholson: —there is a Federal Court, and maybe there might have been better ways to do it. Anyway, it is in our court now, and I think we hear from the Canadian

[Traduction]

une décision. Je pense que le citoyen moyen nous demande d'établir un système judiciaire équitable, impartial, juste, bien sûr, mais il veut aussi que la justice soit rendue de la façon la plus expéditive possible. Vous et plusieurs autres témoins nous avez fait remarquer que nous entravions le caractère expéditif de la procédure.

Je suppose que nous devons convoquer de nouveau le ministre pour lui demander de justifier le personnel supplémentaire.

M. Milliken: Nous devrions lui demander de venir pour le soumettre à un contre-interrogatoire.

M. Fee: Je suppose que nous en aurons l'occasion avant de terminer l'étude de cette mesure. C'est vous qui cherchez à entraver le système.

M. Nicholson: Nous verrons si nous devons convoquer de nouveau le ministre. Je pense que dans sa déclaration préliminaire, le ministre nous laissait le soin de décider.

Mme Maclean: Oui, je pense que vous avez tout à fait raison.

M. Nicholson: Les témoignages ne cessent de s'accumuler ici, madame Maclean. Vous semblez proposer, comme plusieurs autres, la façon la plus simple et la plus expéditive de régler cette question, sans vouloir dénigrer les autres suggestions faites à propos de demandes d'autorisation d'interjeter appel. Il me semble que cela nous ramènerait au problème dont vous avez parlé au début, c'est-à-dire un nouvel élément dont nous devons tenir compte, à savoir les frais. Je crois que vous avez raison de dire que certains syndicats, qui ont certainement droit à tous les recours judiciaires, ne sont pas riches. . .

Mme Maclean: C'est exact.

M. Nicholson: . . . et ne peuvent donc pas se permettre de payer des frais juridiques illimités.

Mme Maclean: En effet.

M. Nicholson: En outre, de très nombreux particuliers, sinon tous, ne peuvent tout simplement pas se permettre de franchir les divers paliers du contrôle judiciaire ou des appels. Je pense donc qu'en fin de compte, les Canadiens seraient très satisfaits que nous fassions tout en notre pouvoir pour simplifier la procédure et l'accélérer. Comme le dit M. Fee, il y a peut-être très peu de Canadiens qui ont même déjà entendu parler de la Cour fédérale, mais il est certain qu'une personne qui doit payer une note de frais juridiques de 175,000\$, après avoir franchi toutes les étapes du système, comprendra très vite. . .

Mme Maclean: Que ce n'était pas une bonne idée.

M. Nicholson: . . . qu'il existe une Cour fédérale et qu'il y aurait peut-être eu de meilleures façons de procéder. Quoi qu'il en soit, c'est à nous d'agir

[Text]

Bar Association next week, and then we are going to go at this.

As I say, your comments with respect to the costs of this are good. They are timely, and they are something we should always take into consideration in trying to give a break to the people who have to use these systems that we set up.

Ms Maclean: I am glad to hear that the committee members have really—I think you have heard it over and over again and there is no question in my mind that you have absorbed the problems. Let us hope that a good solution can be found to them.

Mr. Nicholson: We will be looking for co-operation around the table.

Ms Maclean: I think it is Mr. Rideout—you really like that application for leave to appeal idea, do you not?

Mr. Milliken: I am Milliken.

Ms Maclean: Oh, you are Milliken; he is Rideout. I was trying—

Mr. Milliken: I have not talked him into it yet.

Ms Maclean: Well, it is very confusing. You people should at least have name tags, you know. They do everywhere else.

Anyway, it is good to have an enthusiasm for something, but I think, unfortunately, in the case of an application for leave to appeal it would not be an enthusiasm that was shared certainly by the counsel or by these particular unions. In any event—

The Chairman: I would like to thank you very much for coming here this afternoon. It has been very helpful to us, as most of the briefs have been. They have been superb.

Ms Maclean: I thank you very much. It is exciting to get to participate in this process and not just complain about laws after they are enacted. It is fun to see how it operates. Good luck, gentlemen.

The Chairman: As Mr. Nicholson said, we have one more witness and that is on Tuesday at 3.30 p.m., the Canadian Bar Association, in this room, 371.

Mr. Rideout: When are we going to be in a position to go clause by clause?

The Chairman: Right after, as soon as we come back after the break.

Mr. Rideout: So we are aiming for that after the break?

The Chairman: The first week after we come back, whenever that week is.

The meeting is adjourned.

[Translation]

maintenant, et je pense que nous entendrons la semaine prochaine l'Association du barreau canadien, après quoi nous nous mettrons à la tâche.

Je répète que j'apprécie vos commentaires à propos des frais. Il viennent à point, et c'est une chose dont nous devrions toujours tenir compte lorsque nous essayons d'améliorer la situation pour ceux qui doivent avoir recours aux systèmes que nous établissons.

Mme Maclean: Je suis ravie d'entendre dire que les membres du Comité ont vraiment... Je pense que vous avez entendu tous ces arguments à maintes et maintes reprises, et je suis persuadée que vous avez saisi les problèmes. Espérons que vous pourrez y trouver une bonne solution.

M. Nicholson: Nous allons chercher à obtenir la coopération de tous les membres du Comité.

Mme Maclean: Je crois que c'est M. Rideout... Vous aimez vraiment cette idée de la demande d'autorisation d'interjeter appel, n'est-ce pas?

M. Milliken: Mon nom est Milliken.

Mme Maclean: Vous êtes M. Milliken, et voilà M. Rideout? J'essayais...

M. Milliken: Je n'ai pas encore réussi à le convaincre.

Mme Maclean: C'est très difficile de s'y retrouver. Vous devriez porter au moins des insignes d'identité, vous savez. On le fait partout ailleurs.

Quoi qu'il en soit, c'est bon d'être enthousiasmé, mais je crois malheureusement que pour ce qui est de la demande d'autorisation d'interjeter appel, cet enthousiasme ne serait certainement pas partagé par l'avocat ou par ces syndicats que je représente. De toute manière...

Le président: Je tiens à vous remercier d'être venue cet après-midi. Votre exposé nous a beaucoup aidés, comme la plupart des mémoires qu'on nous a présentés. Ils étaient excellents.

Mme Maclean: Je vous remercie beaucoup. C'est passionnant de pouvoir participer à ce processus au lieu de nous plaindre simplement des lois une fois qu'elles sont adoptées. C'est amusant de voir comment tout fonctionne. Bonne chance, messieurs.

Le président: Comme l'a dit M. Nicholson, nous avons encore un autre témoin à entendre; l'Association du barreau canadien viendra témoigner mardi à 15h30, dans la pièce 371, c'est-à-dire ici même.

M. Rideout: Quand allons-nous être en mesure de commencer l'étude du projet de loi article par article?

Le président: Tout de suite après, c'est-à-dire dès que nous serons revenus de congé.

M. Rideout: Nous voulons donc le faire après le congé?

Le président: La première semaine après notre retour, quelle que soit la date.

La séance est levée.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Canadian Government Publishing Centre,
Supply and Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Centre d'édition du gouvernement du Canada,
Approvisionnement et Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9

WITNESSES

From Canada Labour Relations Board:

Ted Weatherhill, Chairman.

From Federally Regulated Employers—Transportation and Communication:

John Coleman, Counsel.

From Canadian Air Traffic Controllers Association and other Public Service Unions:

Catherine Maclean, Counsel.

TÉMOINS

Du Conseil canadien des relations de travail:

Ted Weatherhill, président.

Des Employeurs à charte fédérale—Transports et communications:

John Coleman, conseiller.

De l'Association canadienne du contrôle du trafic aérien et autres syndicats de fonctionnaires:

Catherine Maclean, conseillère.

HOUSE OF COMMONS

Issue No. 6

Tuesday, December 19, 1989

Chairman: Russell MacLellan

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule n° 6

Le mardi 19 décembre 1989

Président : Russell MacLellan

*Minutes of Proceedings and Evidence of the
Legislative Committee on*

BILL C-38

**An Act to amend the Federal Court Act,
the Crown Liability Act, the Supreme
Court Act and other Acts in consequence
thereof**

*Procès-verbaux et témoignages du Comité législatif
sur le*

PROJET DE LOI C-38

**Loi modifiant la Loi sur la Cour fédérale,
la Loi sur la responsabilité de l'État, la
Loi sur la Cour suprême et d'autres lois en
conséquence**

RESPECTING:

Order of Reference

CONCERNANT :

Ordre de renvoi

WITNESSES:

(See back cover)

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)



Second Session of the Thirty-fourth Parliament,
1989

Deuxième session de la trente-quatrième législature,
1989

LEGISLATIVE COMMITTEE ON BILL C-38

Chairman: Russell MacLellan

Members

Douglas Fee
Al Horning
Peter Milliken
Rob Nicholson
George Rideout
Svend Robinson
Jacques Tétreault
Blaine Thacker—(8)

(Quorum 5)

W.J. Farrell

Clerk of the Committee

COMITÉ LÉGISLATIF SUR LE PROJET DE LOI C-38

Président: Russell MacLellan

Membres

Douglas Fee
Al Horning
Peter Milliken
Rob Nicholson
George Rideout
Svend Robinson
Jacques Tétreault
Blaine Thacker—(8)

(Quorum 5)

Le greffier du Comité

W.J. Farrell

MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, DECEMBER 19, 1989

(8)

[Text]

The Legislative Committee on Bill C-38, An Act to amend the Federal Court Act, the Crown Liability Act, the Supreme Court Act and other Acts in consequence thereof, met at 3:35 o'clock p.m. this day, in room 371 West Block, the Chairman, Russell MacLellan, presiding.

Members of the Committee present: Doug Fee, Al Horning, Peter Milliken, Rob Nicholson, George Rideout, Jacques Tétreault and Blaine Thacker.

Other Member present: John Brewin.

In attendance: From the Research Branch of the Library of Parliament: Kate Dunkley, Research Officer.

Witnesses: From the Canadian Bar Association: John Jennings, Q.C., President; Brian Crane, Q.C.

The Committee resumed consideration of its Order of Reference, dated Wednesday, November 1, 1989, concerning Bill C-38, An Act to amend the Federal Court Act, the Crown Liability Act, the Supreme Court Act and other Acts in consequence thereof. (*See Minutes of Proceedings and Evidence, Tuesday, November 7, 1989, Issue No. 1*).

John Jennings and Brian Crane made opening statements and Brian Crane answered questions.

At 4:50 o'clock p.m., it was agreed,—That the Committee adjourn to the call of the Chair.

W.J. Farrell

*Clerk of the Committee***PROCÈS-VERBAL**

LE MARDI 19 DÉCEMBRE 1989

(8)

[Traduction]

Le Comité législatif sur le projet de loi C-38, Loi modifiant la Loi sur la Cour fédérale, la Loi sur la responsabilité de l'État, la Loi sur la Cour suprême et d'autres lois en conséquence, se réunit aujourd'hui à 15 h 35, dans la pièce 371 de l'édifice de l'Ouest, sous la présidence de Russell MacLellan (*président*).

Membres du Comité présents: Doug Fee, Al Horning, Peter Milliken, Rob Nicholson, George Rideout, Jacques Tétreault et Blaine Thacker.

Autre député présent: John Brewin.

Aussi présente: Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement: Kate Dunkley, attachée de recherche.

Témoins: De l'Association du Barreau canadien: John Jennings, c.r., président; Brian Crane, c.r.

Le Comité poursuit les travaux prévus à son ordre de renvoi en date du mercredi 1^{er} novembre 1989, soit l'étude du projet de loi C-38, Loi modifiant la Loi sur la Cour fédérale, la Loi sur la responsabilité de l'État, la Loi sur la Cour suprême et d'autres lois en conséquence (*voir les Procès-verbaux et témoignages du mardi 7 novembre 1989, fascicule n° 1*).

John Jennings et Brian Crane font chacun un exposé et Brian Crane répond aux questions.

À 16 h 50, il est convenu,—Que le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

Le greffier du Comité

W.J. Farrell

EVIDENCE

[Recorded by Electronic Apparatus]

[Texte]

Tuesday, December 19, 1989

• 1534

The Chairman: Ladies and gentlemen, I would like at this time to reconvene the legislative committee studying Bill C-38. It is our pleasure this afternoon to have as our witnesses from the Canadian Bar Association Mr. John Jennings, President; Mr. Brian Crane, a partner in Gowling & Henderson; and Mr. John Giokas from the association.

I want to welcome you, gentlemen, here this afternoon for taking the time not only to appear here before us but also to prepare the brief. I am sure you will agree it is a very important subject. We are looking forward to your presentation and we hope that after you make your presentation—be it reading from the brief or giving a summary, however you feel it could best be done—you would allow us a few minutes to ask some questions.

• 1535

Mr. John Jennings (President, Canadian Bar Association): Thank you, Mr. Chairman. As always it is a pleasure for the Canadian Bar to be allowed to be part of the deliberative process that this form of committee hearing provides, and I want to assure you of our continuing appreciation for that privilege.

Before asking Brian Crane to present our brief formally, may I give you some of the background against which our brief, I think, should be measured, because I want to assure you that since the inception of this court in 1971 it has been a matter of significance to the Canadian Bar and a forum about which the Canadian Bar has been concerned.

Four years after the court came onstream in 1971, because of comments received from across the country, from members of our association, members of the bar, a Federal Court special committee of the Canadian Bar Association was struck and that committee had a significant mandate which it carried out over three years and came down with a major report, a detailed report on recommendations directed towards the improvement, as it saw it, of the Federal Court and the process by which the Federal Court carried out its mandate.

The report of the committee passed after debate at a council meeting in 1978, with a resolution forwarding it to the Minister of Justice and requesting the minister to give urgent and reasonably prompt consideration to it. That was in 1978. In 1980, the Law Reform Commission of Canada came down with its report which generally, I think it fair to say, was supportive of the 1975 report of

TÉMOIGNAGES

[Enregistrement électronique]

[Traduction]

Le mardi 19 décembre 1989

Le président: Mesdames et messieurs, j'aimerais maintenant que le Comité législatif sur le projet de loi C-38 reprenne ses délibérations. Cet après-midi, nous aurons le plaisir d'entendre le témoignage de l'Association du Barreau canadien. Je souhaite donc la bienvenue à nos témoins, soit M. John Jennings, président; M. Brian Crane, partenaire de l'étude Gowling & Henderson; et M. John Giokas de l'association.

Je vous remercie, messieurs, d'avoir pris le temps non seulement de venir comparaître devant notre Comité, mais également de préparer un mémoire. Je suis certain que vous serez d'accord avec moi pour dire qu'il s'agit d'un sujet très important. J'aimerais maintenant vous inviter à faire votre exposé. À vous de juger s'il est nécessaire de lire votre mémoire ou d'en faire un résumé. Nous espérons que vous nous accorderez ensuite quelques minutes pour poser des questions.

M. John Jennings (président, Association du Barreau canadien): Merci, monsieur le président. L'association du Barreau canadien est toujours très heureuse de pouvoir participer aux processus de délibérations en comparaisant devant ce genre de comité, et je tiens à vous assurer que nous vous savons toujours gré de ce privilège.

Avant de demander à Brian Crane de vous présenter notre mémoire en bonne et due forme, j'aimerais un peu vous parler du contexte dans lequel s'inscrit notre mémoire, car je tiens à vous assurer que depuis la création de ce tribunal en 1971, cette question a été très importante pour l'Association du Barreau canadien qui s'est préoccupé de cette tribune.

Quatre ans après la création de ce tribunal en 1971, en raison des positions exprimées par les membres de notre association, les membres du barreau, d'un peu partout au pays, l'Association du Barreau canadien a mis sur pied un comité spécial sur la Cour fédérale. Ce comité avait un mandat important qu'il a mis trois ans à exécuter, après quoi il a présenté un rapport volumineux et détaillé dans lequel il proposait des recommandations pour améliorer la Cour fédérale et la procédure qu'elle applique.

Le rapport du comité fut adopté après avoir fait l'objet d'un débat lors d'une réunion de notre conseil en 1978. Une résolution a été adoptée en vue de faire parvenir ce rapport au ministre de la Justice lui demandant instamment de l'examiner dans les meilleurs délais. C'était en 1978. En 1980, la Commission de réforme du droit du Canada publiait son rapport qui en général, je pense,

[Texte]

the Canadian Bar. Although the reports were not identical, they tracked along parallel trails.

In 1982, there having been no response other than acknowledgement from the government of the day, the Council of the Canadian Bar passed a follow-up resolution reciting much of what I have told you this afternoon, and again asking that the matter be considered as one of some significance and urgency to the bar. Not very much other than consultation took place thereafter.

Then, as I said to you, Mr. Chairman, before we formally convened, shortly after I took office, as a result of an initiative from British Columbia about which I am sure this committee knows, our Federal Court committee was reconstituted because of a serious study that had been forwarded to us from the Attorney General of British Columbia requesting that the bar associate itself with that province's proposal that, in polite language, the Federal Court jurisdiction be merged with provincial court jurisdiction.

The Canadian Bar at this point is on record with two resolutions supporting the continuation of the Federal Court, but suggesting fairly significant changes to its mandate, and if we were to revisit that position we obviously could not do so without serious study and contemplation. We restructured our Federal Court committee and asked it to report back on the B.C. paper and to recommend whether or not our position taken in 1975, 1978, and 1982 ought to be revisited.

Events then sort of overtook themselves and Bill C-38 came down subsequently in October and November. Our committee was then asked to stop work on the Smith initiative, concentrate on Bill C-38, and the result of those deliberations is before you today.

Mr. Crane, who is a member of the committee, and was a member of the original committee, will present the brief formally. I want this committee to understand that our presentation today and our submissions today are based on the premise that the Federal Court will continue, and that of course is the policy of the CBA, but I must be fair with this committee and say that our council is being asked to revisit that question, and will revisit that question of the continuation of the court at its February meeting in Saint-Sauveur. So our submission today should not be taken as precluding the CBA from changing the basic premise upon which our submission is made, and that is that the Federal Court will continue.

• 1540

I want to assure you that the CBA takes this matter very seriously, and the membership of the committee is indicative of that. The sole criterion for membership on

[Traduction]

allait dans le même sens que le rapport de 1975 du Barreau canadien. Bien que ces deux rapports n'étaient pas identiques, je crois qu'ils allaient dans le même sens.

En 1982, comme il n'y avait encore eu aucune réponse du gouvernement autre qu'un accusé de réception, le conseil du Barreau canadien adoptait une autre résolution stipulant à peu près ce que je vous ai dit cet après-midi et lui demandant encore une fois qu'il examine cette question importante et urgente pour le Barreau. Il n'y eut ensuite guère que des consultations.

Puis, comme je vous l'ai dit, monsieur le président, avant le début de la séance, peu après mon entrée en fonction, suite à une initiative de la Colombie-Britannique dont votre Comité est certainement au courant, notre comité sur la Cour fédérale a été reconstitué. En effet, le procureur général de la Colombie-Britannique nous a fait parvenir une étude sérieuse demandant que le Barreau s'associe à la proposition de la province, c'est-à-dire que les compétences de la Cour fédérale soient amalgamées avec celles des Cours provinciales.

On sait que le Barreau canadien a adopté deux résolutions appuyant le maintien de la Cour fédérale, mais proposant des changements assez importants à son mandat, et nous ne pouvons évidemment changer de position sans avoir tout d'abord examiné minutieusement cette question. Nous avons donc remis sur pied notre comité sur la Cour fédérale en lui demandant de faire rapport sur la proposition de la Colombie-Britannique et de dire s'il nous fallait ou non modifier la position que nous avions prise en 1975, en 1978 et en 1982.

Les événements se sont en quelque sorte précipités et le projet de loi C-38 a été présenté en octobre et en novembre. Nous avons ensuite demandé à notre comité de cesser ses travaux sur l'initiative Smith pour se concentrer sur le projet de loi C-38, et le résultat de ces délibérations se trouve devant vous aujourd'hui.

M. Crane, qui est membre du comité, et qui était membre du comité initial, vous présentera le mémoire en bonne et due forme. Je veux que votre Comité comprenne bien que l'exposé et la position que nous vous présentons aujourd'hui sont fondés sur le principe que la Cour fédérale va continuer. C'est la politique que préconise l'Association du Barreau canadien, mais je dois être franc avec votre Comité et vous dire qu'on a demandé à notre conseil de réexaminer cette question, ce que nous ferons lorsque nous nous réunirons à Saint-Sauveur en février. La position que nous vous présentons aujourd'hui ne signifie pas nécessairement que notre association ne modifiera pas la prémisses fondamentale sur laquelle notre position s'appuie, à savoir que la Cour fédérale sera maintenue.

Je tiens à vous assurer que l'ABC prend cette question très au sérieux, comme on peut en juger d'après les membres du comité. Le seul critère pour être membre du

[Text]

the committee was that the person chosen had to have familiarity with, and a practice in, the Federal Court. The membership is composed of two past presidents of the association, a past president of the Quebec division, and the sitting vice-president of the association. It is as significant a committee as the CBA has put together in many years.

The executive summary is in both French and English. As for the formal report, our translators have not been able to provide a French version. That will be done. I apologize for not giving you both briefs in both languages this afternoon.

With that introduction, I shall now ask Mr. Crane to present the formal submission of the bar.

Mr. B. Crane (Member, Canadian Bar Association): We have had about 20 years of experience of the Federal Court as it now is. Before that it was the Exchequer Court, and its jurisdiction was very much smaller. In fact, the old Exchequer Court did not have any administrative law jurisdiction. All the administrative law cases—cases involving boards such as the Canada Labour Relations Board and the CRTC—went into provincial superior courts for determination. It was only in 1970 that the Federal Court assumed that jurisdiction.

There is an important point to state at the outset, and that is that the court remains for the Canadian public—and Canadian practitioners—a somewhat remote institution. From the beginning, the judges of the Federal Court have made an effort to sit throughout Canada at almost any time. It is not difficult to have a case heard in Victoria, B.C., Newfoundland, or Old Crow, Yukon. One can do this on fairly short notice, and the court is a travelling court, a very good feature. But in spite of that, because it is centred in Ottawa and its jurisdiction is specialized, it has remained a somewhat remote institution to Canadian lawyers and to the Canadian public. I think that is a fact of life. No matter how the court is structured, it will by its nature remain a specialized institution and somewhat remote.

Our fundamental position is that the court should take on responsibilities in specialized areas but should not displace the traditional role of the superior courts of the provinces. This leads to our first recommendation. The new legislation provides for concurrency of jurisdiction in contract and tort suits against the government—generally speaking, contracts with the government and negligence. It is our view that these cases should be exclusively within the jurisdiction of provincial courts. Among the various subcommittees of the bar that have been consulted on this legislation, no voice has been raised to argue that the Federal Court should continue in those fields at all. We feel that the Minister of Justice did not go far enough. He produced the concept of complete concurrency, but we think the Federal Court should not even get in on those

[Translation]

comité c'est que la personne choisie connaisse bien la Cour fédérale pour y avoir plaidé. Le comité est composé de deux anciens présidents de l'Association, d'un ancien président de la division du Québec et du vice président actuel de l'Association. Il s'agit d'un des comités les plus importants que l'Association ait mis sur pied depuis de nombreuses années.

Le résumé de notre mémoire est en français et en anglais. Quant au rapport officiel, nos traducteurs n'ont pas encore eu le temps de le traduire en français. Il sera cependant traduit. Je m'excuse de ne pouvoir vous remettre le mémoire dans les deux langues cet après-midi.

J'aimerais maintenant demander à M. Crane de vous présenter la position officielle du Barreau.

M. B. Crane (membre, Association du Barreau canadien): Nous avons environ 20 ans d'expérience avec la Cour fédérale telle qu'elle existe actuellement. La Cour de l'Échiquier, qui l'a précédé, possédait une compétence beaucoup plus restreinte. En fait, la Cour de l'Échiquier ne possédait pas la compétence dans le domaine du droit administratif. Toutes les causes de droit administratif—les causes impliquant des tribunaux administratifs tels que le Conseil canadien des relations du travail et le CRTC—étaient tranchées par les cours provinciales supérieures. Ce n'est qu'en 1970 que la Cour fédérale a assumé cette compétence.

Il y a une chose importante que j'aimerais préciser dès le début, et c'est que la Cour demeure pour la population canadienne—et pour les avocats canadiens—une institution quelque peu distante. Dès le début, les juges de la Cour fédérale ont fait un effort pour siéger un peu partout au Canada et ce presque à n'importe quel moment. Il n'est pas difficile de faire entendre une cause à Victoria, en Colombie-Britannique, à Terre-Neuve, ou à Old Crow, au Yukon. C'est possible, même dans les plus brefs délais. La Cour fédérale est un tribunal qui se déplace, ce qui est excellent. Mais malgré tout cela, étant donné qu'elle se trouve à Ottawa et que sa compétence est spécialisée, elle est demeurée une institution quelque peu distante pour les avocats canadiens et la population canadienne. C'est une réalité de la vie. Peu importe la façon dont la Cour est structurée, de par sa nature elle demeurera une institution spécialisée et en quelque sorte distante.

Notre position fondamentale est que la Cour devrait assumer des responsabilités dans des domaines spécialisés, mais elle ne devrait pas déplacer le rôle traditionnel des cours supérieures des provinces. Cela m'amène à notre première recommandation. Le nouveau projet de loi prévoit la compétence concurrente à l'égard des poursuites contractuelles et délictuelles contre le gouvernement, c'est-à-dire les contrats avec le gouvernement et les affaires de négligence. Nous sommes d'avis que la compétence à l'égard de ces causes devrait être confiée exclusivement aux tribunaux provinciaux. Aucun des divers sous-comités du Barreau qui ont été consultés relativement au projet de loi à l'étude n'a fait valoir que la Cour fédérale devrait continuer à avoir la compétence dans ces domaines. Nous estimons que le

[Texte]

cases on a concurrent basis. We think the exclusive jurisdiction for suits against the government and for suits in fields of contract and tort should be in the provincial courts. That would amount to rather a simple amendment, which would strike out the section of the act that gives concurrent jurisdiction in contract and tort cases.

• 1545

There is another recommendation that is related to this, and that is the Federal Court should not have jurisdiction in expropriation cases. This is probably not a matter that has been raised before your committee previous to this. But under the Expropriation Act there is jurisdiction for cases to determine the value of lands taken by the federal government in a compulsory way—the value of lands expropriated, in other words—to have that compensation determined by a judge of the Federal Court of Canada.

Bearing in mind that expropriation, from the point of view of the citizen who is expropriated, is a very local affair—his or her land is taken in a particular locality—we think it is preferable, from the citizen's point of view, to have the value of that land taken determined by the provincial process, whatever that may be. In some provinces there is an expropriation tribunal. In other provinces it is determined by the courts. But we feel that it is far more equitable from an individual's point of view to have that determination carried on as it would be if the province expropriated the land, as opposed to having a judge of the Federal Court come in and hear the expert testimony, a judge who, by definition, is not a resident of the locality and would not have any personal knowledge of values as assessed by provincial tribunals or provincial courts.

So there are those two recommendations that relate to access to the court, and we say that in both those classes of cases—contract and tort disputes, and expropriation cases—the jurisdiction should be the jurisdiction of provincial courts as opposed to the Federal Court of Canada.

This matter is dealt with in our long brief on pages 6 to 9. The background to the argument is set out there, and also at pages 16 to 17 dealing with expropriation.

Those are comparatively simple recommendations. We think the bill would be very much improved and, from the point of view of the average citizen, there would be greater access to justice and greater fairness if those measures were introduced.

I would like to turn now to the question of the administrative law jurisdiction, which is a much more complicated issue, on which there have been a number of

[Traduction]

ministère de la Justice n'est pas allé assez loin. Il propose la notion de compétence concurrente, mais nous estimons que la Cour fédérale ne devrait même pas avoir compétence concurrente dans ces affaires. La compétence exclusive à l'égard des poursuites contre le gouvernement tant en matière contractuelle que délictuelle devrait être confiée aux tribunaux provinciaux. Il suffirait d'apporter un amendement très simple au projet de loi, qui consisterait à biffer l'article de la loi qui accorde compétence concurrente en matière contractuelle et délictuelle.

Nous avons une autre recommandation qui est liée à la première, c'est-à-dire que la Cour fédérale ne devrait pas avoir compétence en matière d'expropriation. Cette question n'a sans doute pas encore été soulevée devant votre Comité. Mais en vertu de la Loi sur l'expropriation, les réclamations pour les indemnités et les actions pour prises de possession relèvent de la compétence de la Cour fédérale, ce qui oblige celle-ci à examiner la valeur marchande des terrains expropriés. En d'autres termes, les indemnités sont déterminées par un juge de la Cour fédérale du Canada.

Tenant compte du fait que l'expropriation, du point de vue du citoyen qui est exproprié, est une question dont la portée et l'intérêt sont de caractère tout à fait local—ces terrains sont expropriés dans une localité particulière—nous croyons qu'il est préférable pour le citoyen que la valeur de ces terrains soit déterminée selon un processus provincial, quel qu'il soit. Dans certaines provinces il existe un tribunal d'expropriation. Dans d'autres, ce sont les tribunaux qui traitent de ces questions. Mais nous estimons qu'il est beaucoup plus juste pour le citoyen que l'évaluation soit effectuée comme si c'était la province qui expropriait les terrains, plutôt que d'avoir un juge de la Cour fédérale qui vienne entendre des témoignages d'experts, un juge qui, par définition, ne réside pas dans la localité et n'aurait aucune connaissance personnelle des valeurs déterminées par les tribunaux provinciaux.

Ces deux recommandations se rapportent à l'accès aux tribunaux, et nous disons que les causes de ces deux catégories, soit les causes contractuelles et délictuelles et les causes d'expropriation devraient être confiées à la compétence des tribunaux provinciaux plutôt qu'à la compétence de la Cour fédérale du Canada.

Nous expliquons notre position aux pages 6 à 9 de notre mémoire ainsi qu'aux pages 16 et 17 où nous traitons des questions d'expropriation.

Il s'agit de recommandations relativement simples qui amélioreraient beaucoup le projet de loi. Pour le citoyen moyen, le système judiciaire n'en serait que plus accessible et plus équitable.

J'aimerais maintenant aborder la question de la compétence en matière de droit administratif, qui est une question beaucoup plus complexe, qui suscite différents

[Text]

opinions and on which there will continue to be, I think, a number of opinions. I will try to put our recommendations in as clear a way as possible.

The brief on this subject starts at page 10 of the long document under a heading "Administrative Law". I guess the issue that has troubled our committee and the Law Reform Commission is the question as to why the Federal Court of Appeal should retain any original jurisdiction in this matter, why it should not all be in the trial division. I think after studying this and thrashing it around with our committee and consulting all our various sections that have an interest in the subject, we have come up with a recommendation that is identical to the recommendation that was made in 1978 and identical to the recommendation made by the Law Reform Commission. That is that all administrative law proceedings, with one exception, should commence in the trial division.

• 1550

There is no common-sense explanation for having tribunals such as the National Energy Board or the Canadian Radio-television and Telecommunications Commission having access directly to the Federal Court of Appeal and other tribunals, such as the National Transportation Agency, and the Canadian Human Rights Commission and the Canada Labour Relations Board going to the trial division. Whatever way you cut the cake, you will end up with what appears to be first- and second-class agencies or tribunals.

There is an argument, a good one I think, that some of these agencies would feel more comfortable if they were reviewed at the appeal division level. But I think the demands of the judicial system and the demands of efficiency are perhaps more important in the long run. In all the other provinces of Canada, with the exception of Ontario, any such dispute goes to a trial judge as a first start. After that, it may or may not go on to a court of appeal, but a trial judge is the judge who deals with the dispute at first instance.

In Ontario we have the divisional court, which is a special court made up of trial judges, with a rotating membership, and they hear administrative law cases, but they hear all administrative cases. It is not split between them and the court of appeal. You do not get to the court of appeal from the divisional court; you usually end up there. You cannot get to the court of appeal unless there is a grant of leave to appeal.

We have tossed these various arguments back and forth, and I think the best way to put it is that we feel, in reviewing administrative law matters, the trial division should be the court of choice. There is one exception, and that is where the tribunal itself has members of the bench on it, and there are few tribunals in this category. The

[Translation]

points de vue et qui continueront à susciter je pense de nombreux points de vue. Je tenterai de vous expliquer nos recommandations le plus clairement possible.

Nous traitons de cette question à la page 10 de notre mémoire, sous la rubrique «Droit administratif». Notre Comité et la Commission de réforme du droit se demandent pourquoi ces questions devraient continuer à relever de la compétence de la Cour d'appel fédérale, pourquoi toutes ces questions ne devraient pas être confiées à la compétence de la section de première instance. Après avoir bien réfléchi à la question et avoir consulté les diverses sections de notre association qui s'intéressent à la question, notre Comité en est arrivé à une recommandation identique à celle qui avait été faite en 1978 et identique également à la recommandation faite par la Commission de réforme du droit: toutes les demandes de contrôle judiciaire, à une exception près, devraient être présentées à la section de première instance.

Il n'y a aucune explication logique justifiant que des tribunaux comme l'Office national de l'énergie ou le CRTC aient directement accès à la Cour d'appel fédérale et que d'autres tribunaux, comme l'Office national des transports, la Commission canadienne des droits de la personne et le Conseil canadien des relations du travail s'adressent à la section de première instance. Inévitablement, on se retrouvera avec ce qui semble être des tribunaux administratifs de première et de seconde classe.

On peut faire valoir, avec raison je pense, que certains de ces tribunaux se sentiraient plus à l'aise si leurs décisions étaient révisées par la section d'appel. Mais je pense que les exigences du système judiciaire et les exigences d'efficacité sont peut-être plus importantes à long terme. Dans toutes les autres provinces du Canada, à l'exception de l'Ontario, toutes ces questions sont d'abord portées devant un juge de la section de première instance. Ensuite, l'affaire peut ou non être portée devant une Cour d'appel, mais toutes les décisions qui font l'objet d'un litige sont d'abord révisées par un juge de la section de première instance.

En Ontario, nous avons la cour divisionnaire, qui est un tribunal spécial auquel siègent à tour de rôle des juges de la section de première instance. Ils entendent les causes de droit administratif, mais ils les entendent toutes. Ces causes ne sont pas divisées entre la cour divisionnaire et la Cour d'appel. On ne peut s'adresser à la Cour d'appel après s'être adressé à la cour divisionnaire; on ne peut s'adresser à la Cour d'appel, à moins d'obtenir une autorisation d'appel.

Nous avons donc bien réfléchi à tous ces arguments, et nous en sommes venus à la conclusion que les questions de droit administratif devraient être confiées à la section de première instance. Il y a cependant une exception dans les cas où un office fédéral est composé de juges, mais il y a peu d'offices dans cette catégorie. Le Tribunal de la

[Texte]

Competition Tribunal is one; the Pension Appeals Board is another where judges are actually sitting there, and it is more appropriate in those few cases to go directly to the Court of Appeal. Apart from that, we would wipe the slate clean and have all tribunals reviewed at the trial division level.

Apart from the prestige argument, which is not an inconsiderable one but is not one that I would suggest to this committee should be given undue weight, the argument against this is delay. This was one of the arguments made by the Canada Labour Relations Board. In order to restore the balance on that issue, we are suggesting in our brief that a trial division case would not go automatically to the court of appeal but would only go if a very important issue of law were involved. It would have to be by leave. So our suggestion is that all administrative law cases, whether they be by judicial review or by appeal, start in the trial division.

We make one further suggestion, and that is that the time limit for bringing proceedings should be 30 days rather than 10 days. Under the bill, a 10-day time limit is provided. When one considers that lawyers all across Canada will be dealing with this issue and that affidavits will have to be prepared in judicial review proceedings, that clients will have to be interviewed, and that the case will have to be explained, it is almost essential to have a longer period. Ten days is quite impractical.

• 1555

We are suggesting that the time allowed for bringing a judicial review application be extended to 30 days rather than 10 days. That time period is consistent with the average allowed across Canada. In many provinces there is no time limit for judicial review, but a time limit for appeals, which must be a reasonable one, having regard to the fact that lawyers are located across Canada and that you have a new court to get into.

Those are our recommendations. The important paragraphs of our brief are the two top paragraphs at page 12, which sum up the situation, and I will read those into the record:

Somewhat inexplicably, however, having gone so far in the direction of simplifying and rendering more rational the judicial review process, the bill proposes to maintain split jurisdiction between the two divisions of the court. We agree with the Law Reform Commission that there is no viable basis for the distinction drawn between the ten tribunals listed in proposed section 28, clause 8 of the bill, and all other federal tribunals. The distinction is arbitrary and productive of real unfairness. First-class and second-class tribunals will be created.

[Traduction]

concurrence en est un; la Commission d'appel des pensions en est un autre. Il conviendrait mieux dans ces cas d'avoir un renvoi directement à la section d'appel. Ces cas mis à part, toutes les demandes de contrôle judiciaire devraient être présentées devant la section de première instance.

À part l'argument au sujet du prestige, qui n'est pas négligeable mais qui ne mérite pas, à mon avis, que votre Comité y donne trop de poids, l'autre argument est la lenteur. C'est l'un des arguments qu'a fait valoir le Conseil canadien des relations du travail. Nous proposons dans notre mémoire qu'une décision de la section de première instance ne devrait pas automatiquement être portée devant la Cour d'appel, mais qu'elle devrait l'être seulement lorsqu'une question très importante de droits est en jeu. Il serait alors nécessaire d'obtenir une autorisation d'appel. Nous recommandons donc que toutes les affaires de droit administratif, qu'il s'agisse de contrôle judiciaire ou d'un appel, soient d'abord confiées à la section de première instance.

Nous faisons une autre recommandation, à savoir que le délai pour les demandes de contrôle judiciaire soit de 30 jours plutôt que de 10 jours. Le projet de loi prévoit un délai de 10 jours. Si l'on considère que des avocats de tout le Canada devront préparer les affidavits et les autres documents à l'appui de leur demande de contrôle judiciaire, qu'ils devront interroger des clients, expliquer leurs arguments, il est presque essentiel d'avoir un délai plus long. Un délai de dix jours n'est pas réaliste.

Nous recommandons que le délai pour présenter une demande de contrôle judiciaire soit de 30 jours plutôt que de 10 jours. Ce délai est conforme au délai moyen permis dans tout le Canada. Dans bon nombre de provinces, il n'existe aucun délai pour présenter une demande de contrôle judiciaire, mais il y a un délai pour les appels, qui doit être un délai raisonnable, étant donné que les avocats sont disséminés un peu partout au Canada et qu'ils doivent se présenter devant un nouveau tribunal.

Voilà nos recommandations. Les paragraphes importants de notre mémoire sont les deux premiers paragraphes de la page 12 qui résument la situation. Permettez-moi de vous lire ces paragraphes aux fins du compte rendu:

Il est cependant quelque peu inexplicable qu'après avoir simplifié et rendu le processus de contrôle judiciaire plus rationnel, le projet de loi propose de maintenir une compétence partagée entre les deux sections de la Cour. Nous sommes d'accord avec la Commission de réforme du droit, à savoir qu'il n'y a pas de véritable fondement à la distinction faite entre les dix offices énumérés dans le paragraphe 28, l'article 8 du projet de loi, et les autres offices fédéraux. La distinction est arbitraire et résulte en une véritable injustice en créant des offices de première et seconde classe.

[Text]

In most provinces, judicial review of provincial tribunals occurs at the trial level and is conducted by a single judge. In Ontario, a panel of three trial judges, the Divisional Court, hears all applications for judicial review. Appeals then go to the Provincial Court of Appeal. . .

I interpose here "by leave only". It continues:

The questions with which federal tribunals deal are of the same nature as those dealt with by their provincial counterparts, for the most part. In this context, it is important to recall that applications for judicial review of all decisions of federal ministers go to the Federal Court Trial Division and not to the Federal Court of Appeal.

You will have many cases in which a minister is the decision-making authority. He has either made a decision or refused to make a decision. Those types of proceedings will go to the trial division. That is a complete argument against the status argument that three judges of the court of appeal have to review administrative tribunals.

Bear in mind that when a case reaches the Federal Court of Appeal it is not going to be retried. We are not going to see cases in which the facts will be rejudged by the court, only questions of law. So it should be quite appropriate that a single judge be able to make those decisions.

The recommendations are found at pages 14 and 15 and the important ones are numbers 4, 5, 6 and 7.

Recommendation 6 suggests that judges of the trial division should have discretionary authority to put a case on a fast-track directly to the court of appeal if it is a very important issue that the judge feels the court of appeal should deal with immediately. That just provides an opportunity to respond to the needs of the system if there is a very urgent situation and a high-profile case.

Recommendation 8 relates to a technical matter. The words "and in a summary way" are not appropriate to dealing with judicial review proceedings. There is already a reference in the act to a case being dealt with without delay, so you do not need the further words "and in a summary way".

Recommendation 9 deals with the Canada Labour Relations Board and the special grounds for judicial review. The bar concurs with other submissions that recommend a re-examination of these grounds for review. Bear in mind that the Canada Labour Relations Board already has what is probably the strongest privative clause in Canada excluding judicial review, so that to suggest it should be tightened up or excluded further seems somewhat irrational on their part.

[Translation]

Dans la plupart des provinces, le contrôle judiciaire des offices provinciaux est confié à la section de première instance, et les demandes sont entendues par un seul juge. En Ontario, un groupe de trois juges de la section de première instance, de la Cour divisionnaire, entend toutes les demandes de contrôle judiciaire. Les appels sont ensuite présentés devant la Cour fédérale d'appel. . .

J'ajoute ici uniquement lorsqu'on a obtenu autorisation d'appel.

Les questions dont sont saisis les offices fédéraux sont de même nature que celles dont leurs homologues provinciaux sont saisis, la plupart du temps. Dans ce contexte, il est important de se rappeler que les demandes de contrôle judiciaire de toutes les décisions des ministres fédéraux sont confiées à la section de première instance de la Cour fédérale, non pas la section d'appel.

Il y a de nombreux cas où un ministre a le pouvoir de décision. Il a soit pris une décision, soit refusé de prendre une décision. Ce genre de contrôle judiciaire est confié à la section de première instance. Voilà tout l'argument contre la position selon laquelle trois juges de la Cour d'appel doivent réviser les décisions des tribunaux administratifs.

N'oubliez pas que lorsqu'une affaire est portée devant la section d'appel de la Cour fédérale, elle ne fait pas l'objet d'un nouveau procès. Les faits ne seront pas jugés à nouveau par le tribunal, seulement des questions de droit. Il suffirait donc qu'un seul juge prenne ces décisions.

Nos recommandations se trouvent aux pages 14 et 15, et les plus importantes sont les numéros 4, 5, 6 et 7.

La recommandation 6 propose que les juges de la section de première instance aient le pouvoir discrétionnaire d'ordonner dans des situations exceptionnelles et urgentes que la Cour d'appel soit immédiatement saisie de certaines demandes de contrôle judiciaire. Cela permet de répondre aux besoins du système dans des situations exceptionnelles et urgentes.

La recommandation 8 porte sur une question technique. Les mots «et selon une procédure sommaire» ne conviennent pas lorsqu'il s'agit d'une demande de contrôle judiciaire. Il est déjà stipulé dans la loi qu'une demande doit être traitée sans délai, de sorte qu'il n'est pas nécessaire d'ajouter les mots «et selon une procédure sommaire».

La recommandation 9 traite du Conseil canadien des relations du travail et des motifs spéciaux de contrôle judiciaire. Le Barreau est d'accord avec ce que d'autres ont recommandé, à savoir que ces motifs soient revus. Il faut se souvenir que de tous les tribunaux administratifs du pays, c'est le Conseil canadien de relations du travail qui jouit de la clause privative la plus forte, ce qui signifie que la plupart de ses décisions ne peuvent faire l'objet d'un contrôle judiciaire. On se demande donc pourquoi le Conseil réclame que cette clause soit renforcée.

[Texte]

[Traduction]

• 1600

Thumbing through the balance of the brief quite quickly, page 18—I have dealt with expropriation, which is in the pages before that—deals with three or four rather special little clauses that deal with special privileges in Crown litigation. Perhaps the committee could turn to page 20, where these clauses are summarized.

Our basic posture is that unless there are strong public reasons for a privilege, the Crown should be in the same position as the citizen in litigation. That I think is the posture also of the Law Reform Commission. However, these three clauses give the Crown a special advantage when we did not see anything in the statute that justified these special advantages.

The first one is the exemption from paying prejudgment interest. We did not feel that the Crown had any basis for being exempted from the payment of prejudgment interest. If prejudgment interest is allowed under the provincial law, it should apply. It should cut both ways. If judgment is in favour of the Crown, it should go against the citizen. If it is in favour of the citizen, it should go against the Crown. What is sauce for the goose is sauce for the gander.

Clause 12 is another interest clause and that again is to provide that post-judgment interest be payable in the same manner as in the provinces. Again we did not see any justification for a special privilege.

Finally there is a special little provision here with respect to contracts of the Crown. Usually in the Department of Public Works' contracts there are penalty clauses. Now the courts have traditionally retained the authority to declare a penalty unreasonable, and we say that the Crown should not be given a special right under contract law any more than any other citizen or government. We therefore say in recommendation 13 that Crown contracts should be on the same basis as the contracts of an individual citizen.

The Statutory Rules Committee is dealt with on pages 21 and 22. I might say here that the Canadian Bar is delighted with the fact that this legislation is going forward, because we recommended it go forward about 15 years ago; we are happy it is finally coming to pass. One of the recommendations in our early report was that there be a Statutory Rules Committee and we are just delighted that this is in the law.

The committee seems to be unusually large and we are making what we consider a modest suggestion here to reduce the size of the committee and have it six judges and five members of the bar, rather than 15 people, 11 people. We have a very excellent bar committee that is now functioning in an informal way and we see that there is some advantage in keeping the size of the group fairly small.

Je vais passer en revue très brièvement le reste du mémoire. La page 18—la question de l'expropriation est abordée dans les pages antérieures—traite de trois ou quatre petites dispositions assez spéciales accordant certains privilèges à la Couronne dans le cas de poursuites. Ces dispositions seront résumées à la page 20.

Nous sommes d'avis, que, à moins que l'intérêt public ne l'exige absolument, la Couronne devrait être soumise aux mêmes règles que les citoyens. Je crois que c'est aussi la position que défend la Commission de réforme du droit. Ces trois dispositions accordent à la Couronne des avantages spéciaux qui ne sont pas justifiés, à notre avis, aux termes de la Loi.

Le premier de ces privilèges est que la Couronne n'a pas à payer les intérêts avant jugement. Nous ne voyons aucune justification à cette disposition. Si la Loi provinciale prévoit le versement d'intérêts avant jugement, la Couronne devrait y être assujettie. Les deux parties doivent être traitées de la même façon. Si le jugement est en faveur de la Couronne, les intérêts devraient s'appliquer aux citoyens. Si c'est le contraire, c'est la Couronne qui doit les payer. Ce qui est bon pour l'un, l'est pour l'autre.

La recommandation No 12 énonce que le paiement de l'intérêt sur les jugements devrait être assujetti aux lois provinciales. Dans ce cas-ci également, nous ne voyons pas de justification à ce privilège.

Enfin, une petite disposition de projet de loi porte sur les contrats auxquels est partie la Couronne. Les contrats passés par le ministère des Travaux publics comportent d'ordinaire des pénalités en cas de non exécution. Les tribunaux ont toujours conservé le pouvoir de statuer qu'une pénalité est injustifiée, et nous ne voyons aucune raison de donner à la Couronne un privilège dans les affaires contractuelles dont ne jouirait pas tout citoyen ou tout gouvernement. Nous précisons donc à la recommandation No. 13 que la Couronne devrait être assujettie aux mêmes règles contractuelles que les citoyens.

Nous parlons aux pages 21 et 22 du Comité des règles. L'Association du barreau canadien se félicite de la présentation de ce projet de loi que nous espérons depuis quinze ans. Nous avions déjà recommandé la création d'un Comité des règles, et nous nous réjouissons donc que cette mesure figure dans le projet de loi.

Nous estimons cependant que ce Comité compte un peu trop de membres, et nous recommandons donc qu'il se compose de six juges et de cinq membres du Barreau, soit de onze personnes au lieu de quinze. Le Comité des règles du Barreau s'acquitte très bien de son rôle, et nous constatons qu'il y a des avantages à ce qu'il soit relativement petit.

[Text]

We have not said anything up to now about the special jurisdiction of the court, and that is mainly in the field of admiralty, patents and trademarks, and copyright. Probably about 30% of the work or maybe 50% of the work of the trial division is in this category of maritime law, patents and trademarks, and copyright. None of our sections has suggested any significant change in that jurisdiction. The recommendations we make here are largely technical and have been brought to our attention by practitioners who are specialists in this area.

[Translation]

Nous n'avons encore rien dit au sujet des champs de compétence spéciaux de la Cour, soit l'amirauté, les brevets et les marques de commerce, ainsi que les droits d'auteur. Entre 30 p. 100 et 50 p. 100 des causes qui sont entendues par la section de première instance de la Cour portent sur des questions se rapportant au droit maritime, aux brevets et marques de commerce ainsi qu'aux droits d'auteur. Aucune des sections qui appartiennent au Barreau n'ont proposé de changements dans ce domaine. Les recommandations que nous formulons sont surtout de nature technique, et sont issues des discussions que nous avons eues à ce sujet avec des avocats qui se spécialisent dans ces différentes branches du droit.

• 1605

On page 27 of the brief, there are two recommendations regarding admiralty to include marine insurance brokers and to provide jurisdiction to cover breach of an agreement to settle. These two issues have arisen in recent cases where it has been questioned whether the court has jurisdiction to deal with those subjects. Our suggestions are elaborated in the brief but we suggest that the act would be improved if those items could be added.

Recommendation 16 deals with patents and trademarks. It is suggested there that there be an amendment to provide that proposed subsection 36.(2) cover industrial property infringement cases arising in more than one province. Very often a patent infringement case, because a product is sold throughout Canada in the marketplace, will arise in various parts of Canada. This is to make it clear that proposed subsection 36.(2) covers such a situation.

Those are the only recommendations we are making in the field of industrial property and admiralty. I would like to say in conclusion that we are very positive towards this legislation and we think it is a major improvement. The recommendations we are making are to make it even better. Thank you very much.

Mr. Rideout (Moncton): I have a few questions and then maybe Mr. Milliken will use part of my time as well, if that is all right.

I want to thank the bar for their comments. A lot of what we have been hearing from most of the people who have come forward from unions has been looking at it primarily from that vantage point. This broadens the horizon. I personally agree with your recommendations 11, 12 and 13, which say that the federal government does not stand any taller than any Canadian and that we are all the same. I think those are positive recommendations that we should be able to respond to as the committee reports.

I wanted to get quickly into the area of the labour side of things. In your committee that helped prepare the report, were there any representatives of the bar who practise labour law and in effect represent the unions?

En ce qui concerne le droit maritime, à la page 27 de notre mémoire, nous recommandons d'assujettir à la Loi les courtiers en assurance maritime et de donner à la Cour compétence en cas de violation d'une transaction ayant mis fin à une action. Dans les affaires récentes, on a contesté la compétence de la Cour à cet égard. Nous en parlons un peu plus longuement dans notre mémoire, mais nous estimons que le projet de loi serait amélioré si on élargissait les pouvoirs de la Cour dans ces domaines.

La recommandation numéro 16 porte sur les brevets et les marques de commerce. Nous proposons de modifier le paragraphe 36(2) afin qu'il englobe les violations en matière de propriété industrielle intéressant plus d'une province. Comme un produit peut être vendu dans tout le Canada, les cas de violation des brevets peuvent survenir dans n'importe quelle province. Nous voulons nous assurer que le paragraphe 36(2) s'applique à ces cas.

Voilà donc les seules recommandations que nous formulons en matière de la propriété industrielle et de droit maritime. J'aimerais ajouter en terminant que nous accueillons favorablement ce projet de loi qui constitue, à notre avis, une amélioration importante par rapport à la situation actuelle. Les recommandations que nous vous formulons ne visent qu'à l'améliorer encore davantage. Je vous remercie.

M. Rideout (Moncton): J'ai quelques questions à vous poser. Le temps qui me reste pourrait ensuite être attribué à M. Milliken si vous n'y voyez pas d'inconvénient.

Je tiens à féliciter le Barreau de son mémoire. Jusqu'ici, nous avons surtout entendu la position des syndicats. Votre exposé élargit le débat. Je suis personnellement d'accord avec vos recommandations numéros 11, 12 et 13 qui prévoient de traiter le gouvernement fédéral de la même façon que n'importe quel citoyen. Il s'agit de bonnes recommandations que nous devrions peut-être inclure à notre rapport.

J'aimerais que nous parlions brièvement de la question des relations de travail. Le comité qui a participé à la rédaction de votre mémoire comprenait-il des spécialistes des relations du travail et des avocats qui représentent les

[Texte]

point of view? Did they have any input into the brief that was prepared?

Mr. Crane: Let me explain a bit about the process of preparing the brief. Our committee was a central committee or clearinghouse. All sectors of the bar such as the labour lawyers, immigration lawyers, maritime lawyers and patent lawyers were consulted and asked to send in comments. Somewhat unfortunately, we did not get a timely response from the labour lawyers. We realize this is a very hot subject and we canvassed a number of people in addition to doing the survey of the labour law section.

I think our position on labour is not intended to be pro-CLRB, anti-union or pro-union. It is intended to be systemic. We do not see that there are significant differences, except perhaps in the constant complaint that the labour boards are being delayed. We have tried to respond to the delay problem by recommending that, where there is a decision of the trial division, it shall stand unless a further appeal is taken. This can be done by leave only. There are not many labour cases that go to the Federal Court—there about 36 a year—and the court is not behind in its workload.

* 1610

Mr. Rideout: One of the things suggested to us by the groups was the fact that, if you went to the trial division, you would only be dealing with one judge; so it was more advantageous to be going to the court of appeal, where there were three, and where they had more experience in the system. Do you have any comments on that? I was wondering whether there would be any advantage in looking at the Ontario divisional court approach in the trial division, having three judges hear these situations rather than automatically going to the court of appeal. Everybody seemed to want to go to the court of appeal, for reasons of prestige or whatever; and nobody wanted to be in the trial division.

Mr. Crane: The philosophy behind our recommendation is that there is no rational argument for giving half a cake to the court of appeal and half to the trial. Moreover, the trial should be the place in which the judge of the trial division gives the lawyers plenty of time, listens carefully, and reaches a measured decision. The court of appeal is a much more summary way of holding a hearing. By the nature of things, you are appealing from a case, and you have to convince them that somehow the trial judge went wrong. It is a much quicker and dirtier process. I think if you asked lawyers whether they would like to start in the trial division or go directly to the court of appeal, most would prefer to start at the trial level.

[Traduction]

syndicats? Ces gens ont-ils participé à la rédaction de votre mémoire?

M. Crane: Voici comment notre mémoire a été rédigé. Le comité de rédaction a joué le rôle d'un comité central et a étudié toutes les recommandations qui lui ont été soumises. Tous les membres du Barreau, y compris ceux qui se spécialisent dans les relations de travail, les questions d'immigration, le droit maritime et les brevets ont été consultés. Malheureusement, les spécialistes des relations de travail ne nous ont pas fait connaître leurs vues en temps voulu. Il s'agit d'une question controversée, et nous avons consulté un échantillon représentatif de nos membres.

Nous ne défendons pas la cause du CCRT ou des syndicats. Nous ne nous y opposons pas non plus. Nous avons adopté une attitude impartiale. Nous n'avons pas constaté de différences importantes dans les vues de nos membres sur la question touchant les relations de travail. Tous se plaignent cependant que les causes dans ce domaine mettent trop de temps à être entendues. Nous avons voulu régler ce problème en proposant qu'on considère la décision de la section de première instance comme une décision finale à moins qu'une autorisation d'interjeter appel ne soit accordée. La Cour fédérale n'entend qu'environ 36 causes par année touchant les relations de travail, et il n'y a donc pas d'arriéré dans ce domaine.

M. Rideout: Certains témoins font valoir qu'à la section de première instance, les causes ne sont entendues que par un seul juge au lieu de trois juges d'expérience comme à la Cour d'appel. Qu'en pensez-vous? Je me demande si l'on ne devrait pas suivre l'exemple de la Cour divisionnaire de l'Ontario où les causes sont entendues par trois juges. Je ne sais pas si c'est parce qu'on considère la Cour d'appel plus prestigieuse ou si c'est pour une autre raison, mais tout le monde semble vouloir porter sa cause devant la Cour d'appel plutôt que la section de première instance.

M. Crane: A notre avis, rien ne justifie qu'on confie la moitié des affaires à la section de première instance, et l'autre moitié à la Cour d'appel. En outre, c'est le juge de première instance qui est en mesure d'accorder à l'avocat qui plaide devant lui tout le temps voulu pour exposer sa cause, et qui est en mesure de bien peser le pour et le contre avant de rendre sa décision. La procédure est beaucoup plus expéditive devant la Cour d'appel. Il faut convaincre les juges que le juge de première instance a commis une erreur de droit. Outre qu'elle est plus expéditive, la procédure est aussi beaucoup plus dure. Je pense que la plupart des avocats diraient qu'ils préféreraient plaider leurs causes devant un tribunal de première instance plutôt que d'avoir à le faire directement devant une cour d'appel.

[Text]

As for expertise, most of the recent labour cases have gone directly to the court of appeal under section 28, so they have a certain amount of expertise. On the other hand, that is only good for as long as they have the cases. Expertise is something that is built up over time, and I do not think it is a real problem.

Mr. Rideout: There seemed to be one other point that came through from their presentations, and that is that one judge alone may be making mistakes. From their vantage point, they saw it as necessary to have two or three to hear at that initial stage. I do not know whether you have any comment on that or not.

Mr. Crane: I think we should have confidence in our judges. I think the court of appeal is just as prone to make mistakes as a single judge. The important factor is this: if you are going to a judge, you have to have a good point of law. You have in the labour cases a terribly strong privative clause that says you can only go under a certain narrow jurisdictional-error-type case. No matter what judge you appear before, it is very difficult to show that the board was wrong. If the board was wrong, it is a serious error, and it is not one that should be aggravated by delays. Recently the Supreme Court of Canada has emphasized the importance of deferring to the judgment of labour boards where there is a special privative clause, so courts are saying not to intervene. When they do intervene it is something pretty serious.

• 1615

Mr. Rideout: Just one final question from my vantage point. We have had some discussion of leave to appeal and all the comments that have flowed from that. Do you have any comments that you might want to leave with the committee with respect to requiring leave to appeal.

Mr. Crane: Our recommendation is that after the trial division has dealt with an administrative law case, leave would be required. That was put there to directly address those who felt there would be too much delay in the system if they started out with the trial division.

Most of those leave applications would be dealt with in writing under the current practice of the court, not by oral hearings. So you would submit a written application and it would be ruled on by the court.

I did not respond to your other point about having a divisional court approach at the trial level. That is something that should be looked at.

Mr. Brewin (Victoria): I appreciate the brief very much, which is extremely good, very helpful and largely persuasive. There are two or three areas that I would like to probe a little.

The first question is with respect to contract and tort questions. I am generally sympathetic to your recommendation, but my practice of law was not

[Translation]

Pour ce qui est de la compétence des juges, la plupart des affaires portant sur les relations de travail ont dernièrement été directement portées devant la Cour d'appel en vertu de l'article 28. Les juges ne conserveront cependant leur compétence dans ces matières qu'aussi longtemps qu'ils entendront des causes de ce genre puisque l'expérience s'acquiert avec le temps. A mon avis, cela ne pose pas vraiment de problèmes.

M. Rideout: Certains témoins craignent qu'il y ait davantage de risques d'erreurs si le tribunal ne comporte qu'un seul juge. Pour eux, il importe que toutes les causes soient entendues par deux ou trois juges. Qu'en pensez-vous?

M. Crane: Il faut faire confiance à nos juges. Il y a autant de risques que la Cour d'appel fasse une erreur qu'un seul juge. Ce qui importe, c'est d'avoir de bons arguments. On ne peut contester les décisions rendues en matière de relations de travail que si le tribunal a outrepassé sa compétence. Quel que soit le juge qui est saisi de l'affaire, il est très difficile de prouver qu'il y a eu erreur de compétence. Si le Conseil a fait erreur, cette erreur sera grave, et rien ne sert d'exacerber les choses en essayant de gagner du temps. La Cour suprême du Canada a insisté dernièrement sur le fait qu'il fallait s'en remettre aux décisions des conseils de relations de travail qui jouissent d'une clause privative, incitant les tribunaux à ne pas intervenir. Lorsqu'ils interviennent, c'est parce que c'est grave.

M. Rideout: Une dernière question. Nous avons discuté assez longuement de la question de l'autorisation d'interjeter appel. Auriez-vous quelque chose à nous dire à ce sujet?

M. Crane: Nous recommandons que l'appel ne soit pas automatique, et qu'il faille demander l'autorisation d'interjeter appel d'une décision rendue par la section de première instance. Nous l'avons fait pour calmer les inquiétudes de ceux qui pensent que la procédure proposée entraînera des retards.

Nous recommandons donc que les demandes d'autorisation d'appel se fassent par écrit, et non oralement. La Cour rendrait ensuite une décision à cet égard.

Je n'ai pas répondu à votre question portant sur la Cour divisionnaire. Il faudrait peut-être envisager la possibilité de procéder comme le fait cette Cour.

M. Brewin (Victoria): Je vous remercie de cet excellent mémoire qui est très utile et fort convaincant. J'aimerais obtenir quelques précisions au sujet de deux ou trois points.

Ma première question porte sur les contrats et les délits. Je suis en principe favorable à votre recommandation, mais comme je ne me spécialisais pas

[Texte]

particularly in this area, so I do not know whether I am concerned about something that is not a problem.

If a case has a number of elements to it, which include contract or tort but may also include matters that are clearly and exclusively within the jurisdiction of the Federal Court, are we not walking into a situation where one provides for complexities or is there a way around that problem? Or is it a problem at all?

Mr. Crane: Generally speaking, it is not a problem. The problem is usually the other way around, in that if you have a contract with the Crown and there is a third party situation in which someone else is involved, such as your own partner, and you want to cross-claim against him, you cannot make that cross-claim in the Federal Court. You have to have parallel proceedings, one in the provincial court and one in the Federal Court.

The more likely situation is that there might be a claim in contract and in tort. You might have a solicitor's negligence claim, which could be based in contract law and also could be based in tort law. But you are not likely to have a claim which involves patents or trademarks, because the patent and trademark cases can be wrapped up together under that jurisdiction. We do not see that technical problem in patent and trademark cases.

There is a complete jurisdiction in maritime matters so almost all maritime contracts fall under maritime law. You do not run across a problem in the maritime area.

Mr. Brewin: Is there any need for any kind of safety valve in such a case or is it not a significant problem?

Mr. Crane: I do not think it is significant, because it is taken care of in maritime law. You can now sue and under our recommendation you will continue to be able to sue in the Federal Court in maritime matters, contracts, tort, and so on. We are only concerned with non-maritime contracts.

Mr. Brewin: If you have second thoughts, please get back to us on that.

Mr. Crane: Yes.

Mr. Brewin: I would appreciate it. We are just firing questions at you quickly here.

On the labour relations issue, it is almost a matter of research. We had such a run of submissions and not just from the unions but from the employers' side and it was primarily the tribunals themselves that were making this case.

I am wondering what the experience in other provinces is and whether we could obtain a quick review. If you do not have the information available, either through our research staff and/or through your staff, just a quick account of the provisions in provincial labour relations acts would be helpful, along with how many of them provide for direct appeal from the labour relations board

[Traduction]

dans ces questions lorsque je pratiquais le droit, je me demande si je m'inquiète de quelque chose qui ne pose pas vraiment de problème.

Si une affaire fait intervenir des questions contractuelles ou délictuelles, et également des questions qui relèvent clairement et exclusivement de la compétence de la Cour fédérale, la nouvelle procédure qui est proposée ne risque-t-elle pas de compliquer les choses, ou est-ce que cela ne pose aucun problème?

M. Crane: Je ne pense pas que cela pose vraiment un problème. C'est souvent l'inverse qui se passe. Lorsqu'on a conclu un contrat avec la Couronne et qu'une tierce partie est également en cause, comme son propre partenaire, on ne peut pas présenter une demande reconventionnelle en Cour fédérale. Il faut tenter des poursuites parallèles en cour provinciale.

Le cas qui peut se produire, c'est qu'on tente des poursuites contractuelles et délictuelles. On peut poursuivre pour négligence en droit contractuel et en droit délictuel. Le cas ne se présentera pas souvent pour les brevets ou les marques de commerce puisque ce sont deux domaines qui relèvent de la compétence de la Cour.

Comme les questions maritimes relèvent clairement de la compétence de la Cour, elle peut être saisie de toutes les affaires mettant en cause des contrats maritimes. Il n'y aura donc pas de problème dans ce domaine.

M. Brewin: Est-il nécessaire de prévoir une soupape de sécurité dans ces cas-là ou est-ce que cela ne pose aucun problème?

M. Crane: Je ne pense pas que cela posera un grand problème parce que ces questions relèvent du droit maritime. On peut à l'heure actuelle tenter des poursuites en Cour fédérale dans des causes maritimes, contractuelles et délictuelles et nous recommandons que cela continue d'être le cas. Nous ne nous préoccupons pas des contrats non maritimes.

M. Brewin: Veuillez nous le faire savoir si vous changez d'avis.

M. Crane: Oui.

M. Brewin: Je vous en saurais reconnaissant parce que nous vous posons des questions à brûle-pourpoint ici.

Pour ce qui est des questions de relations de travail, c'est presque une question de recherche. Nous avons reçu beaucoup de mémoires à ce sujet, pas seulement des syndicalistes, mais aussi des employeurs. Ce sont même les tribunaux eux-mêmes qui ont fait valoir cet argument.

Je me demande quelle est l'expérience à cet égard dans d'autres provinces. Si vous n'avez pas ces renseignements sous la main, peut-être pourriez-vous les communiquer à notre personnel de recherche. Un petit survol des dispositions de ce genre qui figurent dans les lois provinciales sur les relations de travail nous serait utile et il serait aussi bon que nous sachions dans combien de cas

[Text]

to the court of appeal, how many do not and an idea of how that system works.

Perhaps if we had that review it might help us to clarify our thinking. Perhaps if you could contact our research staff and vice versa, we could have a summary brief by the time we get around to considering this. I am not looking for anything very complicated, but it might help us.

• 1620

Mr. Crane: We will be happy to do so.

Mr. Brewin: I would be interested particularly in the provinces with a fair volume of work. Quebec, Ontario and B.C. especially may provide some insights on that.

The other one I just want to raise was the issue of time limits. As with all practitioners, we have those cases where time limits terrified us and we narrowly escaped problems. One of the ways we did was with a little flexibility. I worry about having time limits rigidly put in a statute.

You have suggested lengthening it. I wonder what your reaction would be to a provision that gave the courts some flexibility as one way of dealing with this in appropriate cases by balancing the interests of justice and the parties. That certainly worked in the areas I am familiar with. It would seem to me it is a useful safety valve and does not generally create undue problems.

Mr. Crane: I would be very positive in that regard if the statute mentioned a "reasonable time" to be prescribed by the rules. We do have two classes of case that come up. One is the type of situation where you have a statutory appeal; most of those provide for 30 days. The other is where you have to get together literally a case with affidavit evidence and everything.

If you are faced with a situation where you believe the decision-maker, whether a board or a minister, exceeded their jurisdiction, then you have to put before the court the whole background of the matter in affidavit form. The preparation of these documents alone, even if you are working flat out, is going to take you a couple of weeks, assuming you put everything aside and give the brief full priority. In this type of situation, you need a lengthy period of time.

In Quebec I believe they have such a provision; they have a "reasonable time" clause. We would be happy with a "reasonable time" clause here with the court being able to prescribe time limits perhaps itself in the rules. That is another way of going about it.

Mr. Brewin: I have one other question on the expropriation issue just perhaps to give you a chance to react. My initial sense of your suggestion was frankly negative. It seems to me that expropriation law is somewhat specialized. The federal expropriation law can

[Translation]

on prévoit le droit d'interjeter appel d'une décision de relations de travail directement à la cour d'appel. Nous aimerions également savoir si le système fonctionne bien.

Si nous disposions de ces renseignements, peut-être que nous pourrions nous faire une idée plus juste à ce sujet. Peut-être pourriez-vous contacter notre personnel de recherche ou pourrions-nous vous contacter afin de voir si nous pourrions avoir un résumé avant que nous ne passions à cette question. Je ne voudrais rien de très compliqué mais cela pourrait nous aider.

M. Crane: Avec plaisir.

M. Brewin: Ce qui m'intéresse en particulier ce sont les provinces qui ont un grand volume de travail. Le Québec, l'Ontario et la Colombie-Britannique, en particulier, pourraient nous éclairer là-dessus.

Je voulais revenir sur la question des délais. Il y a en effet des cas où ces délais sont terrifiants et risquent de poser de problèmes. Dans notre profession, nous avons prévu une certaine latitude. Je m'inquiète que l'on veuille imposer des délais rigides dans la loi.

Vous avez parlé de prolonger les délais. Que penseriez-vous d'une disposition qui donne aux tribunaux une certaine latitude dans certains cas où ils devraient ménager à la fois les intérêts de la justice et ceux des parties en cause. Cela marchait très bien dans les secteurs que je connais. Je pense que c'est une soupape utile qui ne provoque pas en général de problèmes indus.

M. Crane: J'y serais tout à fait favorable si la loi parlait plutôt d'un «délai raisonnable» devant être prescrit par règlement. Nous avons deux catégories de cas. Il y a les appels statutaires pour lesquels on prévoit en général trente jours. Il y a aussi le cas où il faut pratiquement constituer de toutes parts un dossier avec affidavit, etc.

Si vous estimez que le décisionnaire, qu'il s'agisse d'un conseil ou d'un ministre, a outrepassé sa compétence, vous devez présenter toute la situation aux tribunaux sous forme d'affidavit. La préparation de ces documents, même si vous travaillez tout le long, va vous prendre une ou deux semaines, à supposer que vous mettiez tout de côté et que vous donniez entière priorité au dossier. Dans une telle situation, il faut que les délais soient assez longs.

Au Québec, je crois qu'il existe une disposition semblable; il est question de «délai raisonnable». Cela nous satisferait ici puisque permettrait aux tribunaux de préciser eux-mêmes les délais dans les règlements. Ce serait une autre façon de procéder.

M. Brewin: J'aurais une autre question sur l'expropriation. C'est peut-être seulement d'ailleurs un avis que je vous demande. Je dois vous dire franchement que j'étais au départ tout à fait contre votre suggestion. Il me semble en effet que la Loi sur l'expropriation est assez

[Texte]

be and perhaps in many cases is in fact somewhat different from provincial law, which differs across the country. There is a strong argument for consistency in having the Federal Court be the body that administers federal expropriation law.

You raise the suggestion of having local judges with some local knowledge weigh an appraiser's evidence. I know some of us from B.C. would love to have judges from Toronto pass judgment on our property values, if we were the claimants. It seems to me judges hopefully are dispassionate enough and good enough that they can figure out what it is doing.

The value of having consistency and some understanding or experience with the federal law would prevent a tendency otherwise to be adapting provincial law. I think of the Ontario tribunal and so forth. They will become very experienced and perhaps somewhat affectionate for the Ontario law and may have some difficulty in adjusting to a different law when they are dealing with it.

• 1625

Mr. Crane: I guess most of these cases come down to how much. Usually the same appraisers are called, whether it is a provincial case or whether it is a federal case. Our rather simplistic approach was that we already have a system in each of the provinces for assessing value for compulsory taking of land. It is closer to home and the citizen will get a more predictable result. There are not many expropriation cases in the Federal Court now. I suppose one of the reasons for this is that the federal government does not have too much money to take land any more.

An hon. member: They are selling it now.

Mr. Crane: The committee's feeling was that this is a pretty local type of dispute, and that where it falls within that parameter, it should be determined by a local court or a local administrative board.

It is a fairly simplistic approach on our part.

Mr. Thacker (Lethbridge): I, too, would like to join other committee members in thanking you for your brief. We will certainly have to have the officials back and they will have to have a good rationale as to why your amendment should not be accepted.

The first question I have relates to your view on the national vision. You will remember that early in the history of Great Britain there were local courts, baronial courts, then they came along with the King's Court, and that gradually centralized the administration. But it also gave the people a sense of being part of a national unity in a sovereign state, on a broader scale. As a young lawyer, I was excited about the Federal Court, because I thought that would do the same thing for Canada. Yet you say it really has not caught on in a major way.

[Traduction]

spécialisée. La loi fédérale peut et est peut-être en bien des cas assez différente de la loi provinciale, qui varie d'une province à l'autre. Il semblerait que par souci d'uniformité, il serait préférable que la compétence en la matière soit laissée à la Cour fédérale.

Vous suggérez que des juges de la région qui connaissent le terrain examinent les évaluations. Je sais que nous sommes un certain nombre de la Colombie-Britannique qui serions ravis de voir les juges de Toronto faire l'estimation de nos propriétés, si nous étions les plaignants. On peut en effet espérer que les juges sont suffisamment neutres et bons pour comprendre ce que cela représente.

Une certaine uniformité et quelque compréhension ou expérience du droit fédéral éviterait la tendance à adapter la loi provinciale. Je pense au tribunal ontarien, etc. Ils deviendront très expérimentés et peut-être qu'ils aimeront beaucoup la loi ontarienne et qu'ils auront quelques difficultés à faire la transition avec une autre loi.

M. Crane: Dans la plupart des cas, la question est de savoir combien. Habituellement, on a affaire aux mêmes évaluateurs, qu'il s'agisse d'une affaire provinciale ou fédérale. Notre raisonnement assez simpliste vient du fait que nous avons déjà un système dans chacune des provinces pour l'évaluation des terrains expropriés. Les résultats sont plus prévisibles lorsque les gens sont du coin. Il n'y a pas tellement de cas d'expropriation actuellement devant la Cour fédérale. C'est probablement parce que le gouvernement fédéral n'a plus beaucoup d'argent pour exproprier.

Une voix: Il vend maintenant.

M. Crane: Notre comité a estimé qu'il s'agissait de conflits très locaux et que ce devrait donc être un tribunal local ou un conseil administratif local qui s'en occupe.

C'est certainement un raisonnement assez simpliste.

M. Thacker (Lethbridge): Comme les autres membres du Comité, je veux vous remercier de votre mémoire. Il nous faudra certainement faire revenir les fonctionnaires et il va leur falloir trouver de bonnes explications pour nous convaincre de rejeter l'amendement que vous proposez.

Ma première question porte sur votre vision nationale. Vous vous rappellerez qu'au début de l'histoire de la Grande-Bretagne, il y avait des cours locales, des cours seigneuriales, puis vint la cour du roi et, progressivement, la centralisation des compétences. Cela a également donné à la population un sentiment d'unité nationale dans un état souverain. Alors que j'étais jeune avocat, j'étais tout à fait pour la Cour fédérale car je pensais que cela donnerait le même résultat au Canada. Or, vous dites que ce n'est pas le cas.

[Text]

Has the Federal Court not given better justice? Is that why lawyers stay away? It does travel around to all the spots. I am concerned, Mr. Crane, if we put everything back to the provincial jurisdiction, that it will turn us into 10 countries. The Supreme Court of Canada is fairly reluctant to take appeals. Therefore, to what extent would we be fracturing the country if we accepted your recommendation?

Mr. Crane: I take it, sir, you are talking about the contract and tort recommendation, that it be exclusively in the provincial courts.

I think the impression that is created by the Federal Court is not a negative one. I did not mean to give that impression. I think the judges are good judges and they travel very extensively. I think the court, however, in the nature of things only appears occasionally, and its rules are different. There is still a strangeness about it. We have seen some criticism of the court from the west, as well as from some of the other provinces.

Our recommendation on contract and tort is just a modest step in the direction of perhaps identifying more clearly what the role of a court is; that it is essentially a federal court concerned with special problems. Those special problems are in the maritime field, patents and trademarks, the federal administrative law jurisdiction, federal boards. It has had a traditional role in revenue cases, tax cases. But those cases are diminishing in importance because of the establishment of a tax court.

I guess we see defining the court more precisely as a specialized federal court, but not a court that is overlapping in its jurisdiction with the provincial courts. It is that overlapping that creates uncertainty and uneasiness in some quarters. We see defining the role perhaps a little more crisply, a little more clearly.

• 1630

In practical terms there probably are not too many contract and tort cases around at present that are taken in the Federal Court. With these amendments, which introduced concurrency of jurisdiction, lawyers are going to go into the provincial court first, because that is the court they are more familiar with. It will be in the nature of things. The Federal Court will probably end up having not too much in any event, even if these provisions are enacted. Our recommendation is why not go the whole way, make it clean, and leave that area to the provincial courts to deal with?

I do not think it diminishes the Federal Court as a federal institution. I think it might even strengthen it, by making its role quite clear and understandable and accepted generally by the bar across the country.

Mr. Thacker: I was attracted by the concurrent provisions, because they give choice. They give to the

[Translation]

La Cour fédérale n'a-t-elle pas permis d'améliorer l'administration de la justice? Est-ce la raison pour laquelle les avocats se tiennent à l'écart? Elle se déplace pourtant partout. Je crains que si nous remettons tout à la compétence provinciale, nous nous retrouvions avec dix pays. La Cour suprême du Canada répugne quelque peu à entendre des appels. Dans quelle mesure risquons-nous de fractionner notre pays si nous acceptons votre recommandation?

M. Crane: Je suppose que vous parlez de notre recommandation à l'égard des demandes en matière contractuelle et délictuelle que nous aimerions voir confier exclusivement aux tribunaux provinciaux.

Je ne pense pas que l'impression donnée par la Cour fédérale soit négative. Ce n'est pas ce que je voulais dire. Les juges sont de bons juges et se déplacent beaucoup. Toutefois, cette Cour n'apparaît qu'occasionnellement et a un règlement différent. Elle semble toujours étrange. L'Ouest l'a parfois critiquée, comme d'autres provinces, d'ailleurs.

Notre recommandation touchant les contrats et délits n'est qu'une petite étape vers une plus grande précision du rôle d'une cour; car c'est essentiellement une cour fédérale ayant compétence pour certains problèmes spéciaux, notamment dans le domaine maritime et dans ceux des brevets et des marques de fabrique, du droit administratif fédéral et des conseils fédéraux. Elle a également un rôle traditionnel en matière fiscale. Mais ce rôle a diminué du fait de la création d'un tribunal spécialisé dans les questions fiscales.

Nous pensons qu'il serait bon de préciser qu'il s'agit d'une cour fédérale spécialisée et non pas d'une cour dont la compétence chevauche celle des cours provinciales. C'est ce chevauchement qui est gênant à certains égards. Nous pensons qu'il serait bon de définir un peu mieux le rôle de cette cour.

En fait, il n'y a probablement pas tellement d'affaires touchant des questions contractuelles et délictuelles qui sont présentées à cette cour. Avec ces amendements, les avocats s'adresseront d'abord à la cour provinciale puisque c'est celle qu'ils connaissent le mieux. Ce sera dans la nature des choses. La Cour fédérale se retrouvera probablement finalement avec assez peu de choses, même si ces dispositions sont adoptées. Nous demandons alors pourquoi ne pas aller jusqu'au bout et ne pas laisser cela à la compétence exclusive des cours provinciales?

Je ne pense pas que cela diminue l'institution fédérale qu'est la Cour fédérale. Cela pourrait peut-être au contraire la renforcer puisque son rôle serait plus clair et plus compréhensible et serait accepté de façon générale par l'ensemble du Barreau.

M. Thacker: Je trouvais les dispositions sur la compétence aux concurrentes des tribunaux provinciaux

[Texte]

lawyer, based on the needs of his or her client out there, the option of going to the Federal Court if it dispenses better justice over a period of time. I wonder if that is not still wise.

An hon. member: Forum shopping?

Mr. Thacker: Yes, a bit of forum shopping.

Would you as a distinguished counsel not like to have that choice, if you know you are going to draw a bad judge in the provincial court?

Mr. Crane: I am not sure I know what the Crown would choose. I know what the citizen would choose.

Mr. Thacker: The other point I wanted to go through was the summary of the brief by the Canada Labour Relations Board. When they went through their brief they were like you: it was slow, it was logical and rational, it was very convincing. But one of the points they made was that these amendments in the bill take it back to pre-1978, which was the original problem the amendments of 1978 solved. They feel we are going back in time and wonder why the heck a parliamentary committee would take them back 11 years? How do you respond to that?

It is right at the beginning, where they have the seven clauses and where they ask to be included among the tribunals:

Until 1978 the accumulation of judicial review proceedings before both divisions of the Federal Court generated so many problems that the Canada Labour Code required amendments to resolve the matter.

In 1978 the... Code was amended to restrict judicial review... to the Federal Court of Appeal. This amendment was effective: the procedure was then clear, and the number of applications was substantially reduced.

The proposed legislation has the effect of negating the advances made in 1978.

How do you respond to that? That seems pretty powerful from the chairman of that board.

Mr. Crane: Let us leave the CLRB to the side for the time being. Under the present procedure you have the possibility of going to the Federal Court of Appeal under what was called a section 28 type of review. That is very similar to having a statutory appeal from a final decision. You also had the possibility of going to the trial division; and that was everything that took place before the final decision. So if a board went off the rails at a preliminary stage you had the opportunity to take that error into court.

In 1978 the Canada Labour Code was amended so the only way you could challenge a labour decision was to go to the court of appeal after a final decision. If the board went off the rails at a preliminary stage there was no way to challenge it. And that is the law today. You can only challenge the labour board at the end of the act, when it

[Traduction]

intéressantes puisqu'elles donnent le choix. Elles permettent à l'avocat, selon les besoins de ses clients, de choisir la Cour fédérale s'il estime qu'elle rend mieux justice pendant un certain temps. Je me demande si ce n'est pas toujours une bonne idée.

Une voix: La possibilité de magasiner?

M. Thacker: Oui, en quelque sorte.

N'aimeriez-vous pas, vous qui êtes un avocat distingué, avoir ce choix si vous appreniez que vous alliez tomber sur un mauvais juge à la cour provinciale?

M. Crane: Je ne suis pas sûr de savoir ce que choisirait la Couronne. Je sais ce que choisirait le citoyen.

M. Thacker: Je voulais également revenir sur le résumé du mémoire du Conseil canadien des relations de travail. Comme vous, lorsque le Conseil nous a présenté son mémoire, il l'a fait de façon posée, logique et rationnelle et s'est montré très convaincant. Toutefois, ils ont déclaré que ces amendements nous ramenaient à la période pré-1978, époque à laquelle on avait essayé de résoudre le problème initial. Ils estiment ainsi que nous faisons marche arrière et se demandent pourquoi un comité parlementaire les ferait reculer de 11 ans. Qu'en pensez-vous?

C'est tout à fait au début, là où il y a les sept dispositions et où ils demandent d'être inclus parmi les tribunaux:

Jusqu'en 1978, l'accumulation des procédures de contrôle devant les deux sections de la Cour fédérale provoquait tellement de problèmes que le Code canadien du travail a dû être modifié.

En 1978 le Code a été modifié pour limiter le contrôle judiciaire à la Cour fédérale d'appel. Cet amendement a été efficace: la procédure était alors claire et le nombre de demandes a sensiblement diminué.

Ce projet de loi a pour effet de revenir sur les progrès réalisés en 1978.

Qu'en pensez-vous? Cela semble un argument assez convaincant venant du président du Conseil.

M. Crane: Laissons pour le moment de côté le Conseil canadien des relations de travail. Dans la procédure actuelle, il est possible d'avoir recours à la Cour fédérale d'appel pour un contrôle de type article 28. Cela revient à peu près à bénéficier d'un droit d'appel d'une décision finale. Il était également possible de se présenter à la section de première instance; et c'était tout ce qui se faisait avant la décision finale. Donc, si un conseil déraillait à l'étape préliminaire, on pouvait indiquer cette erreur au tribunal.

En 1978, le Code canadien du travail a été modifié de sorte que la seule façon de contester une décision portant sur les relations de travail était de se présenter à la Cour d'appel après une décision finale. Si le conseil déraillait à l'étape préliminaire, il n'y avait aucune possibilité de contestation. Or, c'est la Loi aujourd'hui. On ne peut

[Text]

has made its final decision. As I understand these amendments, that law would not change. You can only review a labour board decision at the end of the process. I believe that is what the amendments now provide.

• 1635

This comes as a reinforcement of my earlier point that they have the strongest privative clause in Canada. You can only attack them—and I use that word in a neutral sense—or challenge them at the final stage when they have made their decision, and you can only do it on a jurisdictional point. You cannot come in and say you have a biased panel, stop, or go ahead; you have not been hearing the case in a timely fashion. You cannot do those things. You can only do it at the end of the day. We are not so much criticizing that aspect of it as saying the court that should decide that should be the trial division, which is going to be deciding similar cases for all other boards. That is really the thrust of what we are saying.

Mr. Thacker: Thank you very much for that. I guess it is just a judgment call for the committee to make. Clearly, if we were to go back to your recommendations and those of the Law Reform Commission, there would have to be a clear subsequent amendment to another section that would give an appeal from that trial decision only by leave. So in a sense it would have the same powers the court of appeal does today.

Mr. Crane: That is correct, sir.

Mr. Thacker: Thank you very much.

Mr. Nicholson (Niagara Falls): All these interesting briefs are not making our job any easier. I thought this was relatively clear-cut when this bill first came here, but we keep having new things raised before us.

I guess I have a lot of sympathy for your comments about appeal periods and limitation periods, and 10 days seems rather short. I think you have suggested 30. I do not know whether I will go to a reasonable time, as much as I am in sympathy for lawyers, because I was one trying to meet limitation periods. There is pressure on the other side from parties to an action who want to get it over with and want to have it proceed as quickly as possible, but we will have a look at that, and we will consider it.

I noticed in recommendation 5, you said, among other things, there should be:

an appeal to the Court of Appeal from a Trial Division ruling in such a matter only with leave, upon application within 10 days

Is 10 days okay there? I know later on you suggest that 10 days is too abrupt and 30 days would be more appropriate, but I notice you use 10 days in recommendation 5. Why not make it 30, or is this such an

[Translation]

contester le Conseil des relations de travail qu'à la fin, lorsqu'il a rendu sa décision finale. Si je comprends bien ces amendements, cette loi ne changerait pas. On ne peut contrôler une décision du Conseil des relations de travail qu'à la fin de la procédure. Je crois que c'est ce que les amendements prévoient.

Cela confirme également ce que je disais tout à l'heure à savoir que ce Conseil avait la clause la plus privative au Canada. On ne peut l'attaquer—j'utilise ce terme au sens neutre—ou le contester qu'à la dernière étape, une fois sa décision rendue et on ne peut le faire que sur une question de compétence. On ne peut pas dire que le jury n'est pas impartial et qu'ainsi il faut arrêter; on ne peut pas dire non plus que les délais n'ont pas été respectés. Tout cela n'est pas possible. On ne peut intervenir qu'à la fin du compte. Ce n'est pas tellement que nous critiquons cet aspect de la chose, mais nous estimons que la cour qui devrait décider de cela devrait être la section de première instance, qui le fait pour d'autres tribunaux et conseils. C'est essentiellement ce que nous voulons dire.

M. Thacker: Merci beaucoup de cette précision. Je crois que le Comité devra donc décider de lui-même. Si nous acceptions vos recommandations et celles de la Commission de réforme du droit, il faudrait prévoir de modifier un autre article afin de ne prévoir d'appel de cette décision de première instance que par permission spéciale. Donc, dans un sens, ce serait lui donner les mêmes pouvoirs qu'à la Cour d'appel aujourd'hui.

M. Crane: C'est exact.

M. Thacker: Merci beaucoup.

M. Nicholson (Niagara Falls): Tous ces mémoires très intéressants ne nous facilitent pas la tâche. Lorsque nous avons été saisis du projet de loi, je croyais que les choses étaient assez claires, mais on n'arrête pas de soulever de nouvelles questions.

Je suis assez d'accord avec vous sur les périodes d'appel et les délais et il me semble en effet que 10 jours c'est un peu court. Vous avez suggéré 30 jours, si je ne m'abuse. Je ne sais pas si j'irai jusqu'à «délai raisonnable», même si je comprends bien les avocats car j'ai pour ma part souvent eu du mal à respecter les délais prévus. Par contre, il y a les parties en cause qui souhaitent que les choses se règlent aussi vite que possible, mais il nous faudra réexaminer la question et prendre une décision.

Je remarque que dans votre cinquième recommandation vous déclarez, entre autres:

que l'appel des décisions de la section de première instance à la section d'appel dans les demandes de contrôle judiciaire soient autorisées, sur demande présentée dans les 10 jours.

Est-ce que 10 jours suffisent ici? Je sais qu'un peu plus loin vous déclarez que 10 jours, c'est trop court et qu'il serait préférable de prévoir 30 jours, mais je remarque que vous utilisez 10 jours dans votre recommandation 5.

[Texte]

appeal that it could be made within a relatively short period of time?

Mr. Crane: The dynamics of bringing a case from a board to the court are very different from, say, getting a judgment upstairs from a trial judge up to the court of appeal. Suppose you had an ordinary trial in the trial division. I think the act provides that you would have 30 days to appeal. But if it is an interlocutory ruling, say a ruling striking out pleadings or something of that sort, you would have 10 days to appeal. So that recommendation is in the context of something that is already in the court and is going upstairs, or you are applying for leave to it.

But if you have to take a case from a board and have to establish what happened at that board, or what did not happen if a hearing has not been held, or if you are challenging the decision of the minister to issue an environmental licence or something of that sort, you have to gather... This question of time limits is a complex issue. It depends on the nature of the case very much and how much preparatory work has to be done. But I can say with great confidence that 10 days across the board is just unworkable.

Mr. Nicholson: On the question of interest, I thought, and I said so at the time, that the provisions relating to pre-judgment interest were a step forward, and that would be welcomed. I think you are the first group before us who has brought our attention to an exception to the awarding of prejudgment interest. I notice, really for the first time, that there are some exceptions as they apply to punitive damages, the award of costs. I am referring to clause 9 of the bill, the amendments to section 36(4), that interest shall not be awarded under subsection (2) on exemplary damages or punitive damages, interest accruing under this section, etc. You brought that up and asked us to delete that particular reference.

• 1640

Mr. Crane: What we are asking for is sort of equal treatment here. Under most of your provincial acts these matters are in the discretion of the judge, and usually if it is a punitive situation the judge will not order interest on it. It is an extra sort of penalty award in any event. It is only established at the time of the trial when the judge says it is appropriate to do that, so that it is not something that goes back into time.

What we are saying is simply do not make a separate set of rules for the Crown here. Put them on the same basis, because the provincial prejudgment rules are going to be applied. Make the Crown equal with the citizen generally, and do not have a special set of federal rules governing the payment of interest.

[Traduction]

Pourquoi ne pas dire 30, ou est-ce un appel qui peut être présenté relativement vite?

M. Crane: La dynamique est très différente lorsqu'il s'agit d'une décision d'un conseil portée devant une cour d'appel ou d'une décision de la section de première instance portée à la section des appels. S'il s'agit d'un procès ordinaire à la section de première instance, je crois que la Loi prévoit 30 jours pour faire appel. S'il s'agit d'une décision interlocutoire, d'une décision éliminant les plaidoyers ou quelque chose du genre, vous avez 10 jours pour faire appel. Cette recommandation se situe donc dans le contexte de quelque chose dont la Cour est déjà saisie et qui est portée au palier supérieur ou pour laquelle on demande l'autorisation de la porter au palier supérieur.

Mais s'il s'agit d'une affaire jugée par un conseil et qu'il faut établir ce qui s'est passé ou ce qui ne s'est pas passé, si le conseil par exemple n'a pas tenu d'audiences, ou si l'on conteste la décision du ministre dans l'émission d'un permis touchant l'environnement, ou quelque chose du genre, il faut réunir... Toute cette question de délai est très complexe. Cela dépend de la nature de l'affaire et du travail préparatoire à effectuer. Je puis toutefois vous dire sans risque de me tromper qu'une formule prévoyant 10 jours, dans tous les cas, ne peut absolument pas marcher.

M. Nicholson: A propos des intérêts, je pensais, et je l'ai dit alors, que les dispositions touchant les intérêts avant jugement représentaient un progrès qui serait certainement bien accueilli. Vous êtes le premier groupe de témoins qui attire notre attention sur une exception au principe des intérêts avant jugement. Pour la première fois, je remarque certaines exceptions concernant les dommages-intérêts punitifs et les dépens. Il s'agit de l'article 9 du projet de loi, qui modifie le paragraphe 36(4) de la Loi; le juge ne peut accorder d'intérêts en vertu du paragraphe 36(2) sur les dommages-intérêts exemplaires ou punitifs, ni sur les intérêts accumulés aux termes du présent article, etc. Vous avez signalé cette disposition, en nous demandant de la supprimer.

M. Crane: Ce que nous demandons, c'est que tout le monde soit traité de la même manière. Dans la plupart des lois provinciales, ces questions sont laissées au choix discrétionnaire du juge et lorsqu'il a accordé des dommages-intérêts punitifs, il n'y ajoute pas d'intérêts. De toute façon, l'intérêt constitue une sorte de pénalité supplémentaire. Il n'est fixé qu'au moment du procès, lorsque le juge estime opportun d'imposer de l'intérêt, donc il n'y a pas ici de rétroactivité.

Ce que nous demandons, c'est de ne pas imposer de règles particulières pour la Couronne. Tous les justiciables doivent être sur un pied d'égalité, puisqu'on applique les règles provinciales de droit avant jugement. La Couronne doit être comme les autres justiciables, et il ne faut pas de règles fédérales particulières en matière d'intérêts.

[Text]

There may be some special justification for one aspect of this or another, but we do not know.

Mr. Nicholson: I was just going to ask you to speculate on what the special circumstances might be. I was going to ask you to play the role of devil's advocate, but perhaps we can wait for the officials to come back.

Mr. Crane: We know they do not like paying money out.

Mr. Nicholson: I know that.

Mr. Milliken (Kingston and the Islands): Get the minister in here to advocate his own case.

Mr. Nicholson: We are trying to get help here, Mr. Milliken, and that comment is unhelpful.

You are suggesting we just be silent on that, and then just the usual rules in a case would apply.

Mr. Crane: The limitation periods, for example, under section 38 of the Federal Court Act now, are the provincial laws of limitation, so there the citizen is on exactly the same basis as if he sues provincially or if he sues in the Federal Court. We are saying the same sort of rules should apply for the payment of interest. . . what is good in the provincial courts, and it is the same set of rules. Why make an extra distinction because you have the federal Crown in there as a litigant?

Mr. Nicholson: They always did in the past and, as I say, I think it is a step in the right direction if the—

Mr. Crane: Oh, for sure.

Mr. Nicholson: Thank you. Those are my comments.

Mr. Milliken: I have just a quick set of questions to follow up on part of my colleague's question, sir, about the Ontario experience. In your brief you mention that in going for judicial review to the courts in Ontario you go to the divisional court first and deal with three judges, and you have not recommended that in this case. You have left this with a single judge in the trial division. Is there any merit in considering the three-judge approach for judicial review cases? Would that help solve the difficulties, for example, raised by the Canada Labour Relations Board in their brief?

Mr. Crane: It is certainly worth exploring. We did not attempt to consider that as an option. Quite frankly, we just did not consider it in our brief. I think the divisional court has its supporters and its detractors. You have a changing membership. There is no permanency to it. Judges are there for usually a three- or four-month stint, and then they go off to their regular trial duties. They approach their task as trial judges very often, very conscious of facts and so on, but on the other hand it has

[Translation]

Certains éléments de cette disposition pourraient être justifiés par des considérations particulières, mais nous ne le savons pas.

M. Nicholson: J'allais vous demander de spéculer sur ce que pourrait être ces circonstances particulières. J'allais vous demander de vous faire l'avocat du diable, mais peut-être pourrions-nous attendre que les fonctionnaires reviennent.

M. Crane: Nous savons bien qu'ils n'aiment pas être obligés de payer.

M. Nicholson: Je le sais, en effet.

M. Milliken (Kingston et les Îles): Faisons venir le ministre pour qu'il défende son projet.

M. Nicholson: Nous avons besoin d'aide, monsieur Milliken, et votre proposition ne nous aide pas.

Vous proposez que nous passions cette question sous le silence, auquel cas les règles ordinaires continueraient de s'appliquer.

M. Crane: Aux termes de l'actuel article 38 de la Loi sur la Cour fédérale, les délais de prescription sont ceux que fixe la législation provinciale, si bien qu'il n'y a aucune différence pour le justiciable selon qu'il intente des poursuites devant un tribunal provincial ou devant la Cour suprême. Nous estimons que le même principe devrait s'appliquer au versement de l'intérêt. . . on devrait s'en tenir aux règles applicables devant les tribunaux provinciaux. Pourquoi faire une distinction lorsque l'une des parties au procès est la Couronne fédérale?

M. Nicholson: C'est ce qui s'est toujours fait, et encore une fois, je pense qu'il s'agit d'un pas dans la bonne direction si la. . .

M. Crane: Bien sûr.

M. Nicholson: Merci. Voilà ce que je voulais dire.

M. Milliken: Je voudrais poser quelques questions concernant l'expérience ontarienne en reprenant partiellement l'argumentation de mon collègue. Dans votre mémoire, vous signalez que pour en appeler d'un jugement en Ontario, il faut s'adresser au trois juges de la Cour de division, mais dans le cas présent, ce n'est pas ce que vous recommandez. Vous optez pour un juge unique à la division de première instance. Peut-on valablement envisager la solution d'une cour formée de trois juges pour les décisions portées en appel? Est-ce que cela permettrait de résoudre, par exemple, les problèmes soulevés dans son mémoire par la Commission canadienne des relations de travail?

M. Crane: C'est une solution qui mérite d'être envisagée. En fait, nous n'avons pas retenu cette possibilité, et nous ne l'avons pas envisagée dans notre mémoire. La formule de la Cour de division a ses partisans et ses détracteurs. Il y a un roulement rapide parmi les juges qui la composent; elle n'est pas permanente. Les juges y sont affectés pour trois ou quatre mois, puis ils retournent à leurs fonctions habituelles. A la Cour de division, ils abordent très souvent leur travail

[Texte]

provided a ready, consistent remedy, and I think the chief problem with the divisional court is delay, getting the hearings on. If you establish a court like that, all cases will funnel through it and there will be a bit of a backlog. There are scheduling problems and there are delay problems. I think you have to look at it as a practical matter.

• 1645

I am sure that if these cases went before a single judge in the trial division, you would have much speedier justice. On the other hand, it would perhaps meet some of the concerns of some boards that their problems are important enough to put before three judges rather than just one.

Mr. Milliken: The arguments put by some of the boards that appeared before us such as the Public Service Staff Relations Board—and I do not want to misname one of them or suggest that I am putting words in one mouth and not the other—were all of the same view that the abolition of appeals directly to the court of appeal was bad. This seemed to put some weight on the fact that there were three judges in that court who appeared to confer together and to come to a decision more in the nature—this was the impression I had from their testimony—of an arbitration board having a representative of each of the parties and an independent chairman.

I think they had the impression that courts broke down in the same way with a more independent chairman. I think it was an impression created perhaps by the fact that there were three there and not because of the method of appointment or anything like that.

I may be answering my own question, but I am wondering if there is any merit in that argument in your view with respect to the three judges in the court of first instance.

Mr. Crane: No, I think the judges on a three-person bench in an appeal situation often do confer with each other, even informally, during the hearing. They may speak to each other and then they may retire and come back and give a decision. It might give the appearance of that type of process, but I think it is not like an arbitration. It is a very independent and fair type of process.

One thing that one should bear in mind is that, anomalous as it may seem, you often get a better reasoned judgment at a trial level, where the judge is not under quite the pressure to get the judgment out right away as there is at the appeal level.

I think it is important not to overload our courts of appeal with work that more appropriately could be done at a trial level. One of the big problems, as we see it, is the quantity of immigration work that under the present system is going into the court of appeals system.

[Traduction]

comme le font les juges de première instance, en insistant beaucoup sur les faits, mais en revanche, la Cour de division assure un recours commode et uniforme; je pense que son principal problème est celui des délais pour obtenir une audience. Si vous créez une cour de ce genre, elle va être submergée d'appels qui risquent de provoquer un engorgement. Il y a des problèmes d'organisation du rôle et de délais. Il faut considérer la situation d'un point de vue pratique.

Je suis certain que si les appels étaient soumis à un juge unique de la division de première instance, la justice serait rendue beaucoup plus rapidement. En revanche, certaines commissions estiment avoir des problèmes suffisamment importants pour préférer les soumettre à trois juges plutôt qu'à un seul.

M. Milliken: Les arguments des commissions qui ont comparu devant nous, comme la Commission des relations de travail dans la Fonction publique—je ne voudrais pas les citer à tort, ou attribuer à quelqu'un les propos de quelqu'un d'autre—toutes ces commissions ont estimé qu'il était inopportun de supprimer l'appel direct devant la Cour d'appel. On a insisté sur le fait que cette Cour était composée de trois juges qui semblaient délibérer entre eux et qui rendaient une décision comparable à la sentence d'un conseil arbitral formé d'un représentant de chacune des parties et d'un président indépendant; c'est du moins l'impression que j'ai eue en écoutant le témoignage de ces trois juges.

Ils semblaient dire que la Cour aboutissait à des résultats identiques avec un président plus indépendant. L'impression d'analogie avec un conseil arbitral était peut-être due au fait que les juges étaient trois, indépendamment de leur mode de nomination.

Peut-être suis-je en train de répondre à ma propre question, mais j'aimerais connaître votre opinion concernant le bien-fondé de cet argument sur les trois juges de la Cour de première instance.

M. Crane: Non, je pense qu'en appel, il est normal que les trois juges d'une cour délibèrent entre eux de façon informelle pendant l'audience. Ils peuvent se parler et se retirer avant de revenir pour rendre leur décision. On peut y avoir une analogie avec la procédure arbitrale, mais ce n'est pas pareil. Il s'agit d'une procédure tout à fait indépendante et équitable.

Même si cela peut surprendre, il reste qu'un juge de première instance rend souvent une décision mieux motivée, car il ne subit pas de pression pour rendre son jugement immédiatement, comme doit le faire une cour d'appel.

Je pense qu'il est important de ne pas surcharger nos cours d'appel en leur soumettant des cas qui pourraient être réglés en première instance. À notre avis, l'un des problèmes les plus sérieux à l'heure actuelle résulte de la quantité des affaires d'immigration qui sont portées

[Text]

The large number of cases are not labour cases or any other cases; they are all immigration cases and most of them are applications for leave. They have hundreds. This is consuming the time of very highly paid and very highly qualified individuals.

Under our recommendation, all those immigration matters should be dealt with at the trial level, which is also experience because they also have a stream. Now there are two streams of immigration work: one going into the trial, one going into the appeal.

I think as far as the individual immigrant is concerned, they want a hearing before a judge. It should not matter whether it goes before a trial judge or a court of appeal. The volume in the court of appeal is becoming quite crippling in some cases.

The Chairman: Thank you very much, Mr. Jennings, Mr. Crane and Mr. Giokas. It has been an excellent afternoon. It has certainly been very helpful to have your presentation. Once again, thank you for the time you have obviously spent in preparing this and appearing before the committee.

Mr. Brewin: Mr. Chairman, perhaps before they leave, in view of the fact that I gather this committee's next piece of work is going to be to start working at amendments and that you invited the committee last time if any members had amendments, I wonder if we could short-circuit a process and ask the clerk, perhaps in consultation with the resources of the Canadian Bar Association, to cause to be drafted by that meeting any amendments based on these recommendations. Some of them we will not buy, but it may be simpler if they could have these recommendations in the form of specific amendments.

If this is premature, fine, but it seemed to me to be a suggestion that would save our asking for it.

The Chairman: Certainly it would be helpful. I will leave it with the association if they wish to do so.

Mr. Jennings: Mr. Chairman, if you would find that helpful, we will do our best.

The Chairman: All right, it certainly would be helpful.

• 1650

Mr. Jennings: Thank you, sir, for your patience.

The Chairman: Not at all.

Mr. Jennings: At the risk of being gratuitous, I was awfully impressed with the level of knowledge around this

[Translation]

devant les cours d'appel dans le cadre du régime en vigueur.

Bien souvent, il ne s'agit pas de conflits de relations de travail, mais d'affaires d'immigration, et le plus souvent, de demandes d'autorisation. Il y en a des centaines. Ces affaires accaparent le temps de travail de spécialistes hautement qualifiés et très bien rémunérés.

Nous avons recommandé de régler toutes ces questions d'immigration au niveau de la première instance, dont les juges connaissent bien le droit de l'immigration. Actuellement, une partie des affaires d'immigration est orientée vers la première instance, et une autre vers l'appel.

En ce qui concerne l'immigrant, il souhaite avant tout obtenir une audience devant un juge. Peu importe qu'il doive s'adresser à un juge de première instance ou à une cour d'appel. Le volume des affaires d'immigration soumises aux cours d'appel constitue dans certains cas un obstacle insurmontable.

Le président: Je vous remercie, monsieur Jennings, monsieur Crane et monsieur Giokas. Notre séance de cet après-midi a été très fructueuse. De toute évidence, votre exposé nous sera fort utile. Encore une fois, je vous remercie du temps que vous avez manifestement consacré à la rédaction de votre mémoire et à votre comparaison devant le Comité.

M. Brewin: Monsieur le président, avant de laisser partir le témoin, comme le Comité va maintenant devoir se consacrer à l'étude des amendements que vous nous avez invités à présenter à la dernière séance, je me demande si nous ne pourrions pas sauter les étapes et demander au greffier de les faire rédiger d'ici à la prochaine séance, éventuellement avec l'aide de l'Association du Barreau canadien, en fonction des recommandations qui nous ont été présentées. Nous ne les accepterons pas toutes, mais ce serait plus simple de formuler des amendements à partir de ces recommandations.

Il est peut-être trop tôt pour procéder ainsi, mais cela nous éviterait d'avoir à présenter de nouveau cette demande.

Le président: Ce serait certainement très utile, si les membres de l'Association veulent bien nous aider.

M. Jennings: Monsieur le président, si cela peut vous être utile, nous ferons de notre mieux.

Le président: C'est parfait, cela nous sera certainement très utile.

M. Jennings: Je vous remercie, monsieur, de votre patience.

Le président: Je vous en prie.

M. Jennings: Quitte à paraître futile, j'ai été très impressionné par les grandes connaissances des personnes

[Texte]

table. I think I was the only one in the room who did not really understand what was going on.

The Chairman: The meeting is adjourned to the call of the Chair.

[Traduction]

ici présentes. Je dois être le seul à ne pas avoir très bien compris tout ce qui se passait.

Le président: La séance est levée.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Canadian Government Publishing Centre,
Supply and Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Centre d'édition du gouvernement du Canada,
Approvisionnement et Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9

WITNESSES

From the Canadian Bar Association:

Brian Crane, Q.C.;

John Jennings, Q.C., President.

TÉMOINS

De l'Association du Barreau canadien:

Brian Crane, c.r.;

John Jennings, c.r., Président.

HOUSE OF COMMONS

Issue No. 7

Thursday, January 25, 1990

Chairman: Russell MacLellan

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule n° 7

Le jeudi 25 janvier 1990

Président : Russell MacLellan

*Minutes of Proceedings and Evidence of the
Legislative Committee on*

BILL C-38

**An Act to amend the Federal Court Act,
the Crown Liability Act, the Supreme
Court Act and other Acts in consequence
thereof**

*Procès-verbaux et témoignages du Comité législatif
sur le*

PROJET DE LOI C-38

**Loi modifiant la Loi sur la Cour fédérale,
la Loi sur la responsabilité de l'État, la
Loi sur la Cour suprême et d'autres lois en
conséquence**

RESPECTING:

Order of Reference

CONCERNANT :

Ordre de renvoi

WITNESS:

(See back cover)

TÉMOIN:

(Voir à l'endos)



Second Session of the Thirty-fourth Parliament,
1989-90

Deuxième session de la trente-quatrième législature,
1989-1990

LEGISLATIVE COMMITTEE ON BILL C-38

Chairman: Russell MacLellan

Members

Al Horning
Peter Milliken
Rob Nicholson
Brian O'Kurley
George Proud
Svend Robinson
Jacques Tétreault
Blaine Thacker—(8)

(Quorum 5)

G.A. Sandy Birch
Clerk of the Committee

Pursuant to Standing Order 114(3):

On Wednesday, January 24, 1990:

Brian O'Kurley replaced Doug Fee.

On Thursday, January 25, 1990:

George Proud replaced George Rideout.

COMITÉ LÉGISLATIF SUR LE PROJET DE LOI C-38

Président: Russell MacLellan

Membres

Al Horning
Peter Milliken
Rob Nicholson
Brian O'Kurley
George Proud
Svend Robinson
Jacques Tétreault
Blaine Thacker—(8)

(Quorum 5)

Le greffier du Comité
G.A. Sandy Birch

Conformément à l'article 114(3) du Règlement :

Le mercredi 24 janvier 1990 :

Brian O'Kurley remplace Doug Fee.

Le jeudi 25 janvier 1990 :

George Proud remplace George Rideout.

MINUTES OF PROCEEDINGS

THURSDAY, JANUARY 25, 1990

(9)

[Text]

The Legislative Committee on Bill C-38, An Act to amend the Federal Court Act, the Crown Liability Act, the Supreme Court Act and other Acts in consequence thereof, met at 11:10 o'clock a.m. this day, in room 208 West Block.

Members of the Committee present: Al Horning, Peter Milliken, Rob Nicholson, Brian O'Kurley, George Proud, Svend Robinson, Jacques Tétreault and Blaine Thacker.

In attendance: From the Public Bills Office: Marie-Thérèse Messier, Procedural Clerk. *From the Office of the Law Clerk:* R.A. Archambault, General Counsel. *From the Research Branch, Library of Parliament:* Kate Dunkley, Research Officer.

Appearing: Robert Nicholson, Parliamentary Secretary to the Minister of Justice.

Witness: From the Department of Justice: Henry L. Molot, Q.C., Senior General Counsel, Advisory and Administrative Law, Public Law Branch.

The Committee began clause-by-clause consideration of Bill C-38, An Act to amend the Federal Court Act, the Crown Liability Act, the Supreme Court Act and other Acts in consequence thereof. (*See Minutes of Proceedings and Evidence of Tuesday, November 7, 1989.*)

Due to his unavoidable absence, Russell MacLellan designated Peter Milliken as Chairman of the Committee pursuant to Standing Order 113.

The Parliamentary Secretary and the witness answered questions.

On Clause 1

Blaine Thacker moved,—That Clause 1 be amended by adding immediately after line 2 on page 2, the following:

“(3) Section 2 of the said Act is further amended by adding thereto the following subsection: (2) For greater certainty, the expression “federal board, commission or other tribunal”, as defined in subsection (1), does not include the Senate, the House of Commons or any committee or member of either House.”

The question being put on the amendment it was agreed to.

Clause 1, as amended, carried.

On Clause 2

Robert Nicholson moved,—That Clause 2 be amended by striking out line 10 on page 2 and substituting the following therefor:

“and every application for judicial review or reference to the”

PROCÈS-VERBAL

LE JEUDI 25 JANVIER 1990

(9)

[Traduction]

Le Comité législatif sur le projet de loi C-38, Loi modifiant la Loi sur la Cour fédérale, la Loi sur la responsabilité de l'État, la Loi sur la Cour suprême et d'autres lois en conséquence, se réunit aujourd'hui à 11 h 10, dans la pièce 208 de l'édifice de l'Ouest.

Membres du Comité présents: Al Horning, Peter Milliken, Rob Nicholson, Brian O'Kurley, George Rideout, Svend Robinson, Jacques Tétreault et Blaine Thacker.

Aussi présents: Du Bureau des projets de loi d'intérêt public: Marie-Thérèse Messier, greffière à la procédure. *Du Bureau du légiste:* R.A. Archambault, conseiller général. *Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement:* Kate Dunkley, attachée de recherche.

Comparait: Robert Nicholson, secrétaire parlementaire du ministre de la Justice.

Témoin: Du ministère de la Justice: Henry L. Molot, c.r., avocat général principal, Section de consultation et de droit administratif, Direction du droit public.

Le Comité commence l'étude article par article du projet de loi C-38, Loi modifiant la Loi sur la Cour fédérale, la Loi sur la responsabilité de l'État, la Loi sur la Cour suprême et d'autres lois en conséquence (*voir les Procès-verbaux et témoignages du mardi 7 novembre 1989, fascicule n° 1*).

Russell MacLellan, étant retenu ailleurs, a désigné Peter Milliken comme président suppléant, selon l'article 113 du Règlement.

Le secrétaire parlementaire et le témoin répondent aux questions.

Article 1

Blaine Thacker propose,—Que l'article 1 soit modifié en ajoutant après la ligne 3, à la page 2, ce qui suit:

“(3) L'article 2 de la même loi est modifié par adjonction de ce qui suit: (2) Il est entendu que sont également exclus de la définition d'«office fédéral» le Sénat et la Chambre des communes ou tout comité ou membre de l'une ou l'autre chambre.»

L'amendement est mis aux voix et adopté.

L'article 1, modifié, est adopté.

Article 2

Robert Nicholson propose,—Que l'article 2 soit modifié en remplaçant la ligne 10, à la page 2, par ce qui suit:

«des de contrôle judiciaire ou renvois faits à celle-ci sont entendus»

After debate thereon, the question being put on the amendment it was agreed to.

Clause 2, as amended, carried.

Clause 3 and 4 carried.

On Clause 5

Robert Nicholson moved,—That Clause 5 be amended by striking out line 18 on page 4 and substituting the following therefor:

“be made within thirty days after the time the”

After debate thereon, the question being put on the amendment it was agreed to.

Svend Robinson moved,—That Clause 5 be amended by striking out line 26 on page 4 and substituting the following therefor:

“tion of those thirty days, fix or allow.”

After debate thereon the question being put on the amendment, it was agreed to.

Robert Nicholson moved,—That Clause 5 by amended by striking out line 34 on page 4 and substituting the following therefor:

“quash, set aside or set aside and refer back for determination in accordance with such directions as it considers to be appropriate, prohibit or”

That Clause 5 be amended by striking out, in the French version, line 11 on page 5 and substituting the following therefor:

“fraude ou de faux témoi—”

That Clause 5 be amended by striking out line 41 on page 5 and substituting the following therefor:

“bunal, other than a service tribunal within the meaning of the National Defence Act, refer any question or issue of the”

After debate thereon the question being put on the amendments, there were agreed to.

At 11:30 o'clock a.m. the setting was suspended.

At 12:10 o'clock p.m. the sitting resumed.

On Clause 5

Robert Nicholson moved,—That Clause 5 be amended by striking out line 12 on page 6 and substituting the following therefor:

“Canada, to the Court Martial Appeal Court, to the Tax Court of Canada, to”

After debate thereon, the question being put on the amendment, it was agreed to.

Clause 5, as amended, carried.

Clause 6 carried.

By unanimous consent, Clause 8 was stood.

Après débat, l'amendement est mis aux voix et adopté.

L'article 2, modifié, est adopté.

Les articles 3 et 4 sont adoptés.

Article 5

Robert Nicholson propose,—Que l'article 5 soit modifié en remplaçant la ligne 14, à la page 4, par ce qui suit:

«sont à présenter dans les trente jours qui»

Après débat, l'amendement est mis aux voix et adopté.

Svend Robinson propose,—Que l'article 5 soit modifié en remplaçant la ligne 21, à la page 4, par ce qui suit:

«peut, avant ou après l'expiration de ces trente»

Après débat, l'amendement est mis aux voix et adopté.

Robert Nicholson propose,—Que l'article 5 soit modifié en remplaçant la ligne 32, à la page 4, par ce qui suit:

«ou infirmer et renvoyer pour jugement conformément aux instructions qu'elle estime appropriées, ou prohiber ou encore restreindre toute»

Que l'article 5 dans la version française soit modifié en remplaçant la ligne 11, à la page 5, par ce qui suit:

«fraude ou de faux témoi—»

Que l'article 5 soit modifié en remplaçant la ligne 38, à la page 5, par ce qui suit:

«office fédéral, sauf s'il s'agit d'un tribunal militaire au sens de la *Loi sur la défense nationale*, renvoyer devant la Section»

Après débat, les amendements sont mis aux voix et adoptés.

A 11 h 30, la séance est suspendue.

A 12 h 10, la séance reprend.

Article 5

Robert Nicholson propose,—Que l'article 5 soit modifié en remplaçant la ligne 12, à la page 6, par ce qui suit:

«appel, devant la Cour fédérale, la Cour d'appel de la cour martiale, la Cour»

Après débat, l'amendement est mis aux voix et adopté.

L'article 5, modifié, est adopté.

L'article 6 est adopté.

Du consentement unanime, l'article 8 est reporté.

On Clause 9

Svend Robinson moved,—That Clause 9 be amended by striking out line 33 on page 8 and substituting the following therefor:

“action arising in more than one province or outside a province is entitled”

After debate thereon, by unanimous consent, the amendment was allowed to stand.

By unanimous consent, clause 9 was stood.

Clauses 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17 and 18 carried.

On Clause 19

Robert Nicholson moved,—That Clause 19 be amended by striking out line 8 on page 14 and substituting the following:

“board, commission or other tribunal, *other than a service tribunal within the meaning of the National Defence Act*, the”

After debate thereon, the question being put on the amendment it was agreed to.

Clause 19, as amended, carried, on division.

At 1:10 o'clock p.m. the Committee adjourn to the call of the Chair.

G.A. Sandy Birch
Clerk of the Committee

Article 9

Svend Robinson propose,—Que l'article 9 soit modifié en remplaçant la ligne 30, à la page 8, par ce qui suit:

«dans une province ou est survenu dans plus d'une province, les intérêts avant juge»

Après débat, du consentement unanime, l'amendement est reporté.

Du consentement unanime, l'article 9 est reporté.

Les articles 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17 et 18 sont adoptés.

Article 19

Robert Nicholson propose,—Que l'article 19 soit modifié en remplaçant la ligne 7, à la page 14, par ce qui suit:

«Cour ou un office fédéral, sauf s'il s'agit d'un tribunal militaire au sens de la *Loi sur la défense nationale*, ne peuvent être»

Après débat, l'amendement est mis aux voix et adopté.

L'article 19, modifié, est adopté avec dissidence.

À 13 h 10, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

Le greffier du Comité
G.A. Sandy Birch

EVIDENCE

*[Recorded by Electronic Apparatus]**[Texte]*

Thursday, January 25, 1990

• 1110

The Chairman: Gentlemen, I see we have a quorum, so perhaps we can start the meeting. Mr. MacLellan has asked me to act as chairman today. I hope there is no objection.

The order of the day today is clause-by-clause study of Bill C-38. The persons appearing are Mr. Nicholson, the Parliamentary Secretary to the Minister of Justice and Attorney General of Canada, and Mr. Henry Molot, the Senior General Counsel, Advisory and Administration Law, Public Law Branch, Department of Justice. Welcome to both. Of course Mr. Nicholson is a member of the committee, or was. He may have been replaced today; I do not know.

Mr. Robert Nicholson (Parliamentary Secretary to Minister of Justice and Attorney General of Canada): I still am, for the purposes of today's meeting, Mr. Chairman.

The Chairman: We will now begin the clause-by-clause study of Bill C-38.

Mr. Nicholson: Perhaps I might just add a few opening remarks, Mr. Chairman.

The Chairman: Certainly.

Mr. Nicholson: First of all, I would like to welcome Mr. Henry Molot, who you have identified as the senior general counsel, advisory and administrative section. I am glad to have him here with me to help answer any of the questions the committee might have.

Mr. Chairman, when the Minister of Justice introduced this piece of legislation to the House of Commons, he indicated to Parliament that the overall purpose of this legislation was to give the ordinary citizen who wishes to sue the federal government easier access to Canadian courts and to reduce or eliminate some of the legal barriers and inequalities that the citizen now faces in such litigation. I think the legislation before the committee does that, as well it makes other important amendments, which I think makes this a better act. I think this is generally welcomed by those who have occasion to appear before the Federal Court.

I think the witnesses who appeared before us liked the general thrust of the legislation. As you know, Mr. Chairman, there were suggestions to us that some amendments should be made, and I think that is the proper role of those of us on a committee, to listen to suggestions, to improve the legislation. As a result of those representations made before us in the last couple of months, you will see before you amendments that will do a number of things, including making some changes to

TÉMOIGNAGES

*[Enregistrement électronique]**[Traduction]*

Le jeudi 25 janvier 1990

Le président: Étant donné que nous avons un quorum, je déclare la séance ouverte. M. MacLellan m'a demandé d'assumer la présidence. J'espère qu'il n'y a pas d'objection.

Conformément à notre ordre du jour, nous allons procéder à l'étude article par article du projet de loi C-38. Nous accueillons aujourd'hui M. Nicholson, secrétaire parlementaire du ministre de la Justice et procureur général du Canada, ainsi que M. Henry Molot, avocat général principal, Section de consultation et de droit administratif, Direction du droit public, ministère de la Justice. M. Nicholson fait bien sûr partie du comité, ou du moins il en faisait partie. Il a peut-être été remplacé, je ne sais trop.

M. Robert Nicholson (secrétaire parlementaire du ministre de la Justice et procureur général du Canada): Pour les fins de la réunion d'aujourd'hui, je fais toujours partie de ce comité, monsieur le président.

Le président: Nous avons donc amorcé l'étude article par article du projet de loi C-38.

M. Nicholson: Permettez-moi, monsieur le président de faire quelques observations préliminaires.

Le président: Bien sûr.

M. Nicholson: Je désire d'abord souhaiter la bienvenue à M. Henry Molot, avocat général principal, Section de consultation et de droit administratif. Je suis content qu'il soit à mes côtés pour m'aider à répondre à vos questions.

Le ministre, lors du dépôt de cette mesure législative à la Chambre, a précisé qu'il voulait donner aux citoyens ordinaires qui désirent poursuivre le gouvernement fédéral un accès plus facile aux tribunaux canadiens, et éliminer certains obstacles juridiques rencontrés dans de tels litiges. Le projet de loi dont est saisi le comité atteint cet objectif et améliore la législation actuelle. Je crois que ceux qui ont l'occasion de comparaître devant la Cour fédérale voient généralement d'un bon oeil ce projet de loi.

Les témoins qui ont comparu devant le comité appuient l'orientation générale de cette mesure législative. Comme vous le savez, des amendements nous ont été proposés, et, à titre de membres du comité, il nous appartient de prendre connaissance de ces suggestions pour améliorer le projet de loi. À la suite des recommandations qui vous ont été faites, au cours des derniers mois, vous avez maintenant en main des amendements qui visent différents objectifs, dont la

[Texte]

clause 8. That was the clause that received most attention from the greatest number of witnesses before the committee. I sense that there was a consensus among those of us who listened to the representations. I suppose we will soon see if there was a consensus.

In the suggested amendments before you, Mr. Chairman, you will see amendments that would amend clause 8 by adding the following additional tribunals to the section 28 list, and they would be: the Convention Refugee Determination Division of the Immigration and Refugee Board, the Canada Labour Relations Board, the Public Service Staff Relations Board, the Copyright Board, and the National Transportation Agency.

Mr. Chairman, those draft motions to amend the act are here for the consideration of the committee. Thank you.

The Chairman: I assume, Mr. Nicholson, that you will propose each of the amendments at the appropriate clause, as we go through the bill.

Mr. Nicholson: We will, and I am sure there will be others that will be proposed.

The Chairman: There is another package of proposed amendments about to be distributed. It appears that this package deals with all the ones we have in the various clusters at the moment. Time will tell. Are there any proposed amendments to clause 1?

On clause 1

• 1115

Mr. Thacker (Lethbridge): Mr. Chairman, in the package that has been handed out there is a first page marked "A" dealing with clause 1, and I am not sure that is the one we want to proceed with, or do we want to proceed with the other one that adds subclause 3 to clause 2?

The Chairman: I think the proposal is that we proceed with the single sheets.

Mr. Thacker: I therefore would move that clause 1 of Bill C-38 be amended by adding thereto, immediately after line 2 on page 2, the following:

(3) Section 2 of the said Act is further amended by adding thereto the following subsection:

(2) For greater certainty, the expression "federal board, commission or other tribunal", as defined in subsection (1), does not include the Senate, the House of Commons or any committee or member of either House.

Mr. Chairman, this is to make it perfectly clear that when we sit as Members of Parliament and we render our judgments as the highest court of the land, those decisions will not be subjected to judicial review. I believe that is good public policy.

[Traduction]

modification de l'article 8. Un grand nombre de témoins se sont d'ailleurs attardés sur cet article. Ces propositions font l'objet d'un consensus au sein du Comité. Nous pourrions d'ailleurs vérifier ce consensus.

Certaines des propositions d'amendement que vous avez en main visent à modifier l'article 8 pour ajouter les tribunaux suivants à la liste de l'article 28: la Section du statut de réfugié de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié, le Conseil canadien des relations du travail, la Commission des relations de travail dans la Fonction publique, la Commission du droit d'auteur et l'Office national des transports.

Nous demandons au comité de bien vouloir étudier ces propositions d'amendements. Je vous remercie.

Le président: Vous allez, monsieur Nicholson, proposer chaque amendement en temps opportun.

M. Nicholson: Je proposerais donc ces amendements. Je suis persuadé que d'autres amendements seront également proposés.

Le président: Nous sommes sur le point de distribuer un document contenant des propositions d'amendement. Ce document renferme toutes les propositions d'amendement dont nous avons été saisis jusqu'à présent. Nous verrons. Y a-t-il des propositions d'amendement à l'article 1?

Article 1

M. Thacker (Lethbridge): Monsieur le président, dans le document que l'on nous a remis, il y a une page 2, portant la mention «A», qui traite de l'article 1. Désirons-nous étudier cet amendement tout de suite, ou préférons-nous étudier l'autre amendement qui prévoit l'ajout du paragraphe 3 à l'article 2?

Le président: Je pense que nous devons suivre l'ordre des feuilles distribuées.

M. Thacker: Je propose donc que l'article 1 du projet de loi C-38 soit modifié par insertion après la ligne 3, page 2, de ce qui suit:

(3) L'article 2 de la même loi est modifié par adjonction de ce qui suit:

(2) Il est entendu que sont également exclus de la définition d'«office fédéral» le Sénat et la Chambre des communes ou tout comité ou membre de l'une ou l'autre chambre.

Nous voulons ici lever toute ambiguïté. Lorsque nous siégeons à titre de parlementaires et que nous rendons des décisions à titre de plus haut tribunal du pays, ces décisions ne doivent être soumises à aucun contrôle judiciaire. Il s'agit simplement là d'une saine politique publique.

[Text]

The Chairman: I agree.

Amendment agreed to

Clause 1 as amended agreed to

On clause 2

Mr. Nicholson: Mr. Chairman, I move that clause 2 of Bill C-38 be amended by striking out line 10 on page 2 and substituting the following:

and every application for judicial review or reference to the

This is an amendment to clarify what we are talking about here, so that we are not including as well every interlocutory motion that could be made. I think this will be welcome by practitioners and everyone who is familiar with or has to use this particular act.

Amendment agreed to

Clause 2 as amended agreed to

On clause 3

Mr. Robinson (Burnaby—Kingsway): Mr. Chairman, on clause 3 we did receive a brief from Professor Peter Hogg of York University, who I believe is the author of a recently published text on liability of the Crown, and in that brief Professor Hogg made a number of observations on the proposed legislation. I want to raise questions with respect to the points he makes, because some of them may lead to further amendments; others may not.

He does raise a question with respect to clause 3, and in particular proposed subclause 17.(2). He points out that it eliminates exclusivity, which of course we support. But he does say that he feels that the language may not be sufficiently comprehensive as a measure to impose on the Crown liability in quasi-contract and breach of trust, and he suggests that what is needed is a general provision like B.C.'s Crown Proceedings Act, section 2, which makes the Crown subject to all those liabilities to which it would be liable if it were a person.

I wonder if perhaps the parliamentary secretary could just comment on that suggestion. I guess the suggestion is that perhaps it is not quite as comprehensive as it should be to ensure that the Crown is as effectively dealt with as any other natural person.

Mr. Nicholson: I was just going to say I think the new legislation that you have before you certainly broadens the liability of the Crown and I think to a considerable extent places the Crown on the same level as any other litigant before the courts. I see Mr. Molot is ready to have a few comments, so perhaps before I go any further I might hear what he has to say on this.

Mr. Henry L. Molot (Senior General Counsel, Advisory and Administration Law, Public Law Branch, Department of Justice): I hope I do not seem too over-eager.

There are two aspects to Crown liability. One is imposing on the Crown substantive liability that the

[Translation]

Le président: Je suis d'accord.

L'amendement est adopté

L'article 1 modifié est adopté

Article 2

M. Nicholson: Je propose que l'article 2 du projet de loi C-38 soit modifié par substitution, à la ligne 10, page 2, de ce qui suit:

des de contrôle judiciaire ou renvois faits à celle-ci sont entendus

Cet amendement précise que nous n'incluons pas toute motion interlocutoire qui peut être émise. Je pense que les avocats et toute personne qui a recours à ce texte de loi voient d'un bon oeil cet amendement.

L'amendement est adopté

L'article 2 modifié est adopté

Article 3

M. Robinson (Burnaby—Kingsway): Monsieur le président, M. Peter Hogg, professeur à l'université York et auteur d'un article récent sur la responsabilité de la Couronne, nous a présenté un mémoire sur l'article 3, dans lequel il fait différentes observations sur ce projet de loi. Je désire soulever certaines questions au sujet des points qu'il nous présente, car nous serons peut-être dans certains cas appelés à adopter d'autres amendements.

Il soulève une question touchant l'article 3, et en particulier le paragraphe 17.(2). Il précise que le projet de loi élimine le concept d'exclusivité, ce que bien sûr nous appuyons. Il est également d'avis que la portée du texte n'est pas suffisamment globale pour imposer à la Couronne une responsabilité dans les cas de quasi-contrat et d'abus de confiance. Il recommande à ce sujet une disposition de nature générale, comme l'article 2 de la *Crown Proceedings Act* de la Colombie-Britannique, qui attribue à la Couronne les mêmes responsabilités qu'à une personne.

Le secrétaire parlementaire pourrait-il commenter cette suggestion. Il semble que la portée de l'article ne soit pas suffisamment globale pour s'assurer que la Couronne soit effectivement traitée comme toute autre personne physique.

M. Nicholson: Ce projet de loi élargit le champ de responsabilité de la Couronne et, dans une très grande mesure, place la Couronne au même niveau que toute autre partie à un litige devant les tribunaux. Avant de poursuivre, je pense que M. Molot aimerait faire quelques commentaires.

M. Henry L. Molot (avocat général principal, Section de consultation et de droit administratif, Direction du droit public, ministère de la Justice): J'espère ne pas faire preuve d'une trop grande impatience.

La responsabilité de la Couronne comporte deux aspects. D'une part, on impose à la Couronne des

[Texte]

Crown would not otherwise be subject to, and that is dealt with in the Crown Liability Act with respect to torts. Clause 3 imposes on the Crown the same liability in tort matters to which the subject is liable. All we are doing, and all we can do in the Federal Court Act, is to say in respect of the liabilities to which the Crown is subject under other laws, statutes and common law, the Federal Court or provincial courts have jurisdiction to hear those claims. All proposed section 17 is saying is to the extent that the Crown is liable you go to the—

• 1120

Mr. Robinson: Go to either jurisdiction. What about his point that the act, I suppose either this act or the Crown Liability Act, may not be sufficiently clear—not with respect to tort liability but with respect to Crown liability and quasi-contract and breach of trust?

Mr. Molot: I guess there are two answers to that. I mean there are cases where the Crown has been made liable in trust: the recent case involving Indians that went up to the Supreme Court of Canada was a trust fiduciary obligation case and the Crown was held liable.

I do not think it is a problem, but maybe in the longer term you might ask if we should not make it clear. There are projects afoot in the Law Reform Commission and certainly the Department of Justice is trying as well to look into the more general questions of Crown liability, Crown immunities, Crown privileges. But I think those matters require a little more examination than we can give them.

We were never thinking about that in the context of this bill. This was meant to deal with the Federal Court and its jurisdiction excepting—

Mr. Robinson: Well, it is also meant to deal with Crown privileges. I mean, Mr. Nicholson—

Mr. Molot: Well, in a very limited way. We just thought there were some very, shall we say, egregious matters or privileges that should be taken care of in the short term. But in the longer term there is consideration... and a study is going on which we would hope lead to legislation. It may be akin to the British Columbia legislation dealing with, for example, whether the Crown should be immune from the application of general statutes which the British Columbia legislature has dealt with. I think that is one fairly major issue that has to be looked at.

Mr. Robinson: Who is responsible for this study within the Department of Justice?

[Traduction]

responsabilités importantes qu'elle ne devrait pas assumer en d'autres circonstances. À cet égard, la Loi sur la responsabilité de la Couronne prévoit des responsabilités délictuelles. L'article 3 impose à la Couronne les mêmes responsabilités délictuelles qu'à l'autre partie au litige. Tout ce que nous faisons, et tout ce que nous pouvons faire dans la Loi sur la Cour fédérale, c'est dire que la Cour fédérale ou les tribunaux provinciaux ont compétence pour entendre les cas relatifs aux responsabilités de la Couronne en vertu d'autres lois ou statuts ou de la *common law*. Le projet d'article 17 prévoit simplement que, dans la mesure où la Couronne est responsable, le plaignant peut... .

M. Robinson: ... peut ainsi l'une ou l'autre de ces instances. Que pensez-vous de son affirmation selon laquelle la Loi n'est pas suffisamment claire, qu'il s'agisse de cette loi ou de la Loi sur la responsabilité de la Couronne, non pas à l'égard des responsabilités délictuelles mais plutôt à l'égard de la responsabilité de la Couronne, des quasi-contrats et des abus de confiance?

M. Molot: On peut y répondre de deux façons. Dans certains cas, la Couronne a été reconnue responsable en fiducie. On peut à ce sujet citer le cas récent des Indiens qui ont été jusqu'à la Cour suprême du Canada. Il s'agit là d'un exemple de responsabilité en fiducie où la Couronne a été reconnue responsable.

Je ne pense pas que cela pose un problème, mais on peut se demander, si à long terme, il ne serait pas préférable d'apporter une précision. La Commission de réforme du droit du Canada a d'ailleurs des projets en marche à ce sujet et le ministère de la Justice, pour sa part, se penche sur les questions plus générales de responsabilité, d'immunité et de privilège de la Couronne. Il faut se pencher assez sérieusement sur ces questions, ce que nous ne pouvons faire pour l'instant.

En préparant ce projet de loi, nous ne nous sommes pas arrêtés sur ces aspects. Ce projet de loi porte sur la Cour fédérale et sa compétence à l'exception... .

M. Robinson: Ce projet de loi porte également sur les privilèges de la Couronne. Monsieur Nicholson... .

M. Molot: Oui, mais de façon restreinte. Nous étions d'avis qu'il y avait des questions ou des privilèges importants dont il fallait traiter à court terme. Mais, à long terme, nous envisageons—d'ailleurs, nous avons une étude en cours qui, nous l'espérons, nous permettra de présenter une mesure législative. Ce projet de loi ressemblera peut-être à la loi de la Colombie-Britannique, qui détermine, entre autres, si la Couronne doit être exemptée de l'application de statuts généraux. Il s'agit là d'une question importante sur laquelle nous devons nous pencher.

M. Robinson: Qui est responsable de cette étude au sein du ministère de la Justice?

[Text]

Mr. Molot: One of my colleagues hopes to get the resources to be able to do it, but like everything else it is a question of resources and. . .

Mr. Robinson: So in fact there is no study on the go.

Mr. Molot: There is nothing formal. It is something we hope to get under way.

Mr. Robinson: And who is your colleague responsible for that?

Mr. Molot: It is Mr. Lordon.

Mr. Robinson: At this point there is nothing.

Mr. Molot: Not really. As I say, we are trying to—

Mr. Robinson: You are hoping.

Mr. Molot: We are hoping. Everything takes resources, as you know.

Mr. Nicholson: It is a pretty full agenda, as you know, the Justice Department—

Mr. Robinson: I can suggest some other areas you might want to drop to pursue this.

Mr. Nicholson: Is it the Young Offenders Act?

Mr. Robinson: Perhaps the legislation on abortion might be. . .

Mr. Nicholson: Thank you for your suggestion.

The Chairman: Are there any other comments on this clause 3? I have one. The Canadian Bar Association in its brief recommended that exclusive jurisdiction be given to provincial superior courts for contract and tort claims against the Crown. I wondered if the department considered that submission in proposing the amendments or whether there is any reason why we should not amend the clause to reflect that recommendation from the Canadian Bar Association; instead of having concurrent jurisdiction in the Federal Court, give exclusive jurisdiction to the provincial superior courts in those two areas.

Mr. Nicholson: I think the way we are doing it is fair, Mr. Chairman, and I have seen no compelling reason why we would not want the Federal Court, with the judicial expertise that is available at that level. Certainly by having concurrent jurisdiction with the provincial courts we have made it easier and more convenient for individuals to come before the courts. As I say, I have not heard from either the Canadian Bar Association or anyone else any compelling reason why we would exclude the Federal Court.

[Translation]

M. Molot: L'un de mes collègues espère obtenir les ressources nécessaires pour effectuer cette étude, car, comme pour toutes choses, c'est une question des ressources dont il a besoin. . .

M. Robinson: Donc, il n'y a pas d'étude présentement en cours.

M. Molot: Officiellement, non. Nous espérons être en mesure de lancer cette étude.

M. Robinson: Quel est ce collègue responsable de cette étude?

M. Molot: Il s'agit de M. Lordon.

M. Robinson: Présentement, il n'y a aucune étude en cours.

M. Molot: Non, pas vraiment. Comme je l'ai dit, nous essayons de. . .

M. Robinson: Vous espérez.

M. Molot: Nous espérons le faire. Comme vous le savez, il faut obtenir les ressources nécessaires.

M. Nicholson: Le programme est très chargé, comme vous le savez. Le ministère de la Justice. . .

M. Robinson: Je pourrais vous suggérer d'abandonner des travaux dans certains domaines afin de vous consacrer à cette tâche.

M. Nicholson: S'agit-il de la Loi sur les jeunes contrevenants?

M. Robinson: Vous pourriez peut-être laisser tomber le projet de loi sur l'avortement. . .

M. Nicholson: Je vous remercie de votre suggestion.

Le président: D'autres commentaires sur l'article 3? Dans son mémoire, l'Association du barreau canadien a recommandé qu'une compétence exclusive soit accordée aux cours supérieures provinciales pour les affaires contractuelles ou délictuelles impliquant la Couronne. Je me demande si le ministère a tenu compte de cette suggestion avant de proposer des amendements. Y a-t-il des raisons justifiant que l'on n'amende pas cet article afin de tenir compte de la recommandation de l'Association du barreau canadien. Plutôt que de voir une compétence partagée avec la Cour fédérale, nous devrions accorder une compétence exclusive dans ces deux domaines aux cours supérieures provinciales.

M. Nicholson: Notre démarche me semble juste. Je ne vois aucune raison justifiant l'exclusion de la Cour fédérale, étant donné toutes les compétences judiciaires que cette instance peut offrir. La compétence partagée avec les tribunaux provinciaux facilite les démarches d'une personne qui désire porter une cause devant les tribunaux. Comme je l'ai dit, aucun témoin, pas même l'Association du barreau canadien, ne m'a présenté de raison importante justifiant l'exclusion de la Cour fédérale.

[Texte]

[Traduction]

• 1125

Mr. Thacker: I would like to put the argument to the committee in favour of the concurrent jurisdiction as well. From a practical perspective as to the rights of our citizens, there may be cases where it is appropriate, where the citizenship council might decide that he or she would rather be before the Federal Court for any number of reasons. To my mind, to be able to give counsel the choice that will give the best return to his client is a wise principle, and so I would argue strongly in favour of the concurrent jurisdiction.

There is a longer-term view, too. In Britain, the development of the central courts acted as a unifying concept for the nation. They came to believe they could get justice before the federal courts when they could not before provincial courts. In our constitution we always have these federal-provincial play-offs, and I think it is in our interest to strengthen the central core, the federal aspect of our Canadian life, rather than the provincial dimension. That is my thinking.

Clauses 3 and 4 agreed to

On clause 5

Mr. Nicholson: I move that clause 5 of Bill C-38 be amended by striking out line 18 on page 4 and substituting the following:

be made within thirty days after the time the

This changes the time for an application for judicial review from 10 days to 30 days. I believe it was the Canadian Bar Association that indicated that a 10-day period was too short, and that 30 would be more reasonable. It was my feeling at the time that there was probably a consensus within the committee on that.

Mr. Robinson: I welcome the amendment. I think it is a step in the right direction. I was surprised, though, that the government did not also seek to amend the reference to 10 days in line 26. I would assume that you would also want to change that. In fact, I have an amendment in the package that would amend clause 5 by striking out line 26 on page 4 and substituting. . .

The Chairman: Perhaps we could deal with Mr. Nicholson's amendment first.

Amendment agreed to

Mr. Robinson: I move that clause 5 of Bill C-38 be amended by striking out line 26 on page 4 and substituting the following:

tion of those thirty days, fix or allow.

Amendment agreed to

Mr. Nicholson: I move that clause 5 of Bill C-38 be amended by striking out line 34 on page 4 and substituting the following:

M. Thacker: J'aimerais également recommander au comité d'adopter la compétence partagée. D'un point de vue pratique pour les droits de nos citoyens, dans certains cas, il peut être préférable, selon l'avocat, de se présenter devant la Cour fédérale pour toutes sortes de raisons. Selon moi, si l'on donne à l'avocat défendant la possibilité de choisir le tribunal qui sera le plus favorable à son client, alors il s'agit là d'un principe sage. Je suis tout à fait en faveur de la compétence partagée.

Il y a également des avantages à long terme. En Grande-Bretagne, la mise en place de tribunaux centraux a servi de force d'unification pour le pays. Les citoyens étaient d'avis qu'ils pouvaient obtenir justice devant les tribunaux fédéraux alors que cela n'était pas possible devant les tribunaux provinciaux. Selon notre constitution, nous avons toujours des confrontations entre instances fédérales et provinciales. Je pense qu'il y a de notre intérêt de renforcer les institutions centrales, les institutions fédérales au Canada, plutôt que de favoriser les institutions provinciales. Voilà mon point de vue.

Les articles 3 et 4 sont adoptés.

Article 5.

M. Nicholson: Je propose que l'article 5 du projet de loi C-38 soit modifié par substitution, à la ligne 14, page 4, de ce qui suit:

sont à présenter dans les trente jours qui

Cet amendement modifie le délai prévu pour une demande de contrôle judiciaire, qui passe de 10 à 30 jours. Je pense que l'Association du barreau canadien avait indiqué que cette période de 10 jours était trop courte et qu'une période de 30 jours serait plus raisonnable. Je pense que le comité était alors unanime à ce sujet.

M. Robinson: J'appuie cet amendement. Il s'agit d'un pas dans la bonne direction. Je suis surpris de voir que le gouvernement n'a pas demandé de modifier la référence à cette période de 10 jours à la ligne 21. J'imagine que vous voulez également apporter ce changement. En fait, le document que l'on nous a remis contient une proposition d'amendement que j'ai soumise afin d'amender l'article 5 par substitution, à la ligne 21, de la page 4. . .

Le président: Nous devrions peut-être adopter l'amendement de M. Nicholson en premier.

L'amendement est adopté

M. Robinson: Je propose que l'article 5 du projet de loi C-38 soit modifié par substitution, à la ligne 21, page 4, de ce qui suit:

peut, avant ou après l'expiration de ces trente

L'amendement est adopté

M. Nicholson: Je propose que l'article 5 du projet de loi C-38 soit modifié par substitution, à la ligne 32, page 4, de ce qui suit:

[Text]

quash, set aside or set aside and refer back for determination in accordance with such directions as it considers to be appropriate, prohibit or

This is a clarification motion.

• 1130

Mr. Molot: This is a power it has right now under paragraph 52.(d). That authorizes the Court of Appeal to set aside and refer back to the tribunal with directions. It was felt that by not putting that in explicitly here perhaps we have left something out, and we would rather not do that.

Some hon. members: Agreed.

Mr. Nicholson: I have another amendment on that clause, striking out, in the French version, line 11 on page 5 and substituting the following:

fraude ou de faux témoi-

In the French version the expression «preuve frauduleuse» does not accurately or completely reflect the judicial ground of fraud and this amendment will make it a little clearer what it is we are talking about. It corresponds, as you can see, with the English version.

Some hon. members: Agreed.

M. Jacques Tétreault (député de Laval-des-Rapides): Vous dites: «faux témoi-». Il s'agit de faux témoignages.

An hon. member: It is just part of the quote. It is just part of *témoignages*.

Mr. Nicholson: I think it continues... Perhaps I should have completed the word, but the actual amendment... that particular word is split between that and the next line. But thank you, Mr. Tétreault.

So the next amendment will be by striking out line 41 on page 5 and substituting the following:

bunal, other than a service tribunal within the meaning of the National Defence Act, refer any question or issue of the

We are excluding the service tribunal within the National Defence Act because it would be disruptive and impractical to apply the procedure to summary trials and courts martial because many of these are held in remote areas outside of Canada and it would be very difficult to have an expeditious proceeding or one that could be completed with a minimum delay if we did not make this exception.

The court martial appeal, it should be noted also, is a superior court of record, and this would provide the appropriate and suitable judicial forum for ultimately deciding constitutional issues arising.

The Chairman: The martial appeal would.

[Translation]

ou infirmer et renvoyer pour jugement conformément aux instructions qu'elle estime appropriées ou prohiber ou encore restreindre toute

Cette proposition d'amendement vise à apporter une clarification.

M. Molot: Il s'agit d'un pouvoir que la Cour d'appel a en ce moment en vertu de l'alinéa 52.d), selon lequel elle peut infirmer et renvoyer une affaire au tribunal avec instructions. On pensait avoir omis quelque chose en ne précisant pas cela explicitement dans le texte, et on préfère éviter une telle omission.

Des voix: D'accord.

M. Nicholson: J'ai un autre amendement au même article qui substitue, dans la version française, à la ligne 11, page 5, ce qui suit:

fraude ou de faux témoi-

Dans la version française, l'expression «preuve frauduleuse» ne traduit pas exactement ou complètement la notion judiciaire de fraude, et cet amendement rend le texte un peu plus clair. Comme vous pouvez le constater, la version française correspond à la version anglaise.

Des voix: D'accord.

Mr. Jacques Tétreault (Laval-des-Rapides): You said: «faux témoi-». What we are talking about is «faux témoignages».

Une voix: On ne modifie que la ligne où les premières lettres du mot «témoignages» figurent.

M. Nicholson: Je pense que le reste du mot se trouve... J'aurais peut-être dû terminer le mot, mais l'amendement lui-même porte sur une ligne donnée, et le mot en question se trouve sur deux lignes. Mais je vous remercie quand même, M. Tétreault.

Le prochain amendement substitue, à la ligne 38, page 5, ce qui suit:

office fédéral, sauf s'il s'agit d'un tribunal militaire au sens de la Loi sur la défense nationale, renvoyer devant la Section

On exclut le tribunal militaire au sens de la Loi sur la défense nationale, car il serait peu pratique d'appliquer la procédure aux procès sommaires et aux cours martiales, étant donné que beaucoup de ces derniers se tiennent dans des endroits éloignés à l'extérieur du Canada. Il serait donc difficile de procéder avec un minimum de retard si on ne faisait pas cette exception.

Il faut également noter que la Cour d'appel de la Cour martiale est une cour d'archives supérieure, et elle donc serait une tribune convenable pour décider des questions juridiques.

Le président: Vous parlez de la Cour d'appel de la Cour martiale.

[Texte]

Mr. Nicholson: The court martial appeal court would, eventually.

Mr. Robinson: What is the current situation? If the Attorney General currently wishes to seek a reference in this way, can that be done from a service tribunal?

Mr. Molot: Right now there is no power in the Attorney General to refer. The only power to refer a matter to the Federal Court of Appeal is in the tribunal itself, in subsection 28.(4).

Amendment agreed to

The Chairman: I think, gentlemen, we should stop and make a run for it.

• 1134

• 1208

The Chairman: Gentlemen, I think we can resume. The next amendment is on page 8 of the package. It is Mr. Robinson's amendment, I believe.

Mr. Robinson: Mr. Chairman, before moving this amendment perhaps I could seek some clarification with respect to the proposal regarding proposed subsection 18.4(1). I am dealing specifically here with the question of the application or reference being heard and determined without delay and in a summary way. Mr. Nicholson will know that the Canadian Bar Association did suggest that this was an inappropriate means of proceeding with these applications. The purpose of my amendment, should I propose it, is to delete the words "and in a summary way". But there may be an argument for maintaining the provision as it is, and before moving the amendment I would like to hear the rationale for the current wording.

Mr. Nicholson: I did not agree with them at the time, Mr. Robinson. We do want applications to be dealt with as expeditiously as possible. When there is delay that involves expense, among other things. Most of the parties would like, in as expeditious a manner as possible, to have a decision reached so they can get on with it.

• 1210

Perhaps Mr. Molot has something else to add to that, but I do remember them suggesting that. At the time I did not think it was a good idea to remove that, and I guess I still do not. I still have not heard any reasons why we would want to expand the process, and I would suggest slow it down.

Mr. Robinson: The Canadian Bar Association makes the point that currently the provision for summary proceeding applies only to proceedings before the Appeal Division, and they suggest that for purposes of a record it would be more appropriate to delete that, so where

[Traduction]

M. Nicholson: Oui.

M. Robinson: Quelle est la situation à l'heure actuelle? Si le procureur général veut demander un renvoi de ce genre, est-ce qu'il peut le faire à partir d'un tribunal militaire?

M. Molot: À l'heure actuelle, le procureur général n'a pas le pouvoir de renvoyer les causes. C'est le tribunal lui-même qui a le pouvoir unique de renvoyer une cause à la Cour fédérale d'appel, comme le prévoit le paragraphe 28.(4).

L'amendement est adopté

Le président: Je pense que nous devrions nous arrêter ici, messieurs, et courir à la Chambre.

Le président: Je pense que nous pouvons reprendre nos travaux. Le prochain amendement se trouve à la page 8 de la liasse. Je pense qu'il s'agit d'un amendement de M. Robinson.

M. Robinson: Avant de proposer l'amendement, monsieur le président, j'aimerais demander des précisions sur la proposition concernant le paragraphe proposé 18.4(1). Je parle de la disposition qui prévoit que la Section de première instance doit statuer à bref délai et selon une procédure sommaire sur les demandes et les renvois. M. Nicholson sait que l'Association du barreau canadien a dit qu'il n'était pas approprié de traiter ces demandes de cette façon. Le but de mon amendement, si je le propose, est de supprimer les mots «et selon une procédure sommaire». Cependant, il se peut qu'il y ait des raisons pour garder le libellé actuel, et donc, avant de proposer l'amendement, j'aimerais qu'on m'explique pourquoi on a choisi cette formulation.

M. Nicholson: Je n'étais pas d'accord avec l'Association du barreau canadien à l'époque, monsieur Robinson. Nous voulons qu'on statue sur les demandes aussi rapidement que possible. Les retards entraînent, entre autres, des coûts supplémentaires. La plupart des parties aimeraient avoir une décision aussi rapidement que possible.

M. Molot a peut-être quelque chose à ajouter, mais je me souviens que l'Association a fait cette suggestion. À l'époque, je n'ai pas trouvé qu'il serait bon d'éliminer cette expression, et je suis toujours du même avis. Je n'ai toujours pas entendu de raisons pour justifier un processus plus long qui, à mon avis, va retarder tout.

M. Robinson: L'Association du barreau canadien dit que la disposition actuelle concernant les procédures sommaires s'applique uniquement aux causes devant la Section d'appel, et elle est d'avis que, pour les dossiers, il conviendrait de supprimer ce passage. Donc lorsque la

[Text]

proceedings take place at the trial level, as many of them will, in fact a record will exist. That seems to be the rationale for the Bar Association's position.

Mr. Molot, did you have something to add?

Mr. Molot: Yes. I guess it goes back traditionally that the prerogative remedies have been available by way of summary proceedings as opposed to by way of an action, the reason being of course that the subject's rights are immediately affected. Usually no compensation or damages can be awarded for the loss of the licence, or whatever is at stake, so what can the justice system do to assist the individual in those circumstances?

The least it can do is to get things done quickly, and the way to do that is generally not to proceed by way of a trial but in effect to provide for a summary proceeding as the way to proceed, by way of an originating notice or whatever the procedure happens to be in the jurisdiction involved.

Mr. Robinson: Presumably then, if there was a request that it be treated as an action, the Trial Division could do that according to subsection (2).

Mr. Molot: Yes. That is an exception.

Mr. Robinson: Okay. I will not proceed with the amendment.

The Chairman: Very good. Thanks for raising that, Mr. Robinson. I was going to do it myself.

We will go back to page 4 of the sheets. I believe it is your amendment, Mr. Nicholson, part (e).

Mr. Nicholson: Yes, striking out line 12 on page 6 and substituting the following:

Canada, to the Court Martial Appeal Court, to the Tax Court of Canada, to

Mr. Chairman, this would except court martial decisions from judicial review to the extent that they are appealable to the Court Martial Appeal Court. The Court Martial Appeal Court is a superior court of record, and therefore decisions appealable to it are even more deserving of the benefits of proposed section 18.5. In addition, this amendment would help preserve the integrity of the court martial system of justice.

Amendment agreed to

Clause 5 as amended agreed to

Clause 6 agreed to

On clause 7—*Notice of appeal*

The Chairman: Mr. Robinson, I guess you are first on this.

[Translation]

cause est entendue devant la Section de première instance, et ce sera souvent le cas, il y aura une pièce de dossier. Cela semble être le raisonnement de l'Association du barreau canadien.

Avez-vous quelque chose à ajouter, monsieur Molot?

M. Molot: Oui. Je pense que cela tient au fait que traditionnellement les recours de prérogative ont été disponibles par voie de procédure sommaire plutôt que par voie d'une action, la raison étant, bien entendu, que les droits de la partie en cause sont touchés immédiatement. D'habitude, on ne peut pas octroyer une indemnisation ou des dommages-intérêts pour la perte d'un permis, par exemple, donc que peut faire le système judiciaire pour aider la personne dans un tel cas?

Le moins qu'il puisse faire, c'est de faire avancer les choses rapidement. Et pour atteindre cet objectif, on ne procède pas d'habitude par voie de procès, mais plutôt par procédure sommaire. Il faut donner un avis, ou respecter toute autre procédure prévue dans les lois qui s'appliquent à la situation.

M. Robinson: Je suppose, donc, que si on voulait qu'une demande de contrôle judiciaire soit instruite comme s'il s'agissait d'une action, la section de première instance pourrait procéder de cette façon selon le paragraphe (2).

M. Molot: Oui. C'est une exception.

M. Robinson: D'accord. Je ne vais pas proposer l'amendement.

Le président: Très bien. Je vous remercie d'avoir soulevé la question, monsieur Robinson. J'allais le faire moi-même.

Nous allons nous rapporter maintenant à la page 4 de la liasse. Il s'agit de la partie e) votre amendement, monsieur Nicholson.

M. Nicholson: Oui, il est proposé que l'article 5 du projet de loi C-38 soit modifié par substitution, à la ligne 12, page 6, de ce qui suit:

appel, devant la Cour fédérale, la Cour d'appel de la Cour martiale, la Cour

Monsieur le président, cette disposition exclut les décisions de la Cour martiale d'un contrôle judiciaire, dans la mesure où ces dernières peuvent faire l'objet d'un appel à la Cour d'appel de la Cour martiale. La Cour d'appel de la Cour martiale est une cour d'archives supérieure, et donc les décisions qui peuvent faire l'objet d'un appel méritent encore plus les avantages de l'article proposé 18.5. De plus, l'amendement aiderait à maintenir l'intégrité du système des cours martiales.

L'amendement est adopté

L'article 5 modifié est adopté

L'article 6 est adopté

Article 7—*Avis d'appel*

Le président: Je pense que vous avez le premier amendement à cet article, monsieur Robinson.

[Texte]

Mr. Robinson: Again, before proposing this amendment, this was a recommendation of the Canadian Bar Association, their recommendation 5. I frankly was not totally convinced by the rationale for their proposal, but I wonder if perhaps, Mr. Nicholson, you might just respond to the suggestion they made in their recommendation that there be an appeal to the Court of Appeal from a Trial Division ruling in such a matter only with leave upon application within 10 days to the judge appealed from or to the Court of Appeal.

Mr. Nicholson: I was not quite sure of the rationale for that either, Mr. Robinson. I am not sure why we would want to restrict the ability to appeal from the Trial Division to the Court of Appeal, and I did not hear any good arguments why we should. It is generally the case in a common law jurisdiction that you can appeal, and to restrict it in this way I do not think is helpful.

• 1215

Do you have anything to add, Mr. Molot?

Mr. Molot: I am not aware of such a limitation in any other jurisdiction, except perhaps in Ontario, where in judicial review matters you have to get leave from the divisional court to go to the Court of Appeal. But in that case you are dealing with a three-judge court hearing the initial applications as opposed to a single judge in our system. So one can perhaps see the justification for leave when the decision has been made by three judges.

Clause 7 agreed to

On clause 8

Mr. Nicholson: I have a number of amendments to clause 8, Mr. Chairman. Mr. Robinson may have one on this.

Mr. Robinson: Mr. Chairman, on clause 8, I certainly am pleased to note that the government has responded to the strong representations, particularly by the Canada Labour Relations Board and its very distinguished chairperson, Mr. Weatherill, and the Public Service Staff Relations Board and its very distinguished and eminent chairperson, Mr. Deans.

As well, Mr. Chairman, I note in this version of the proposed amendment to clause 8 the National Transportation Agency has been added. In the earlier documentation I received, the National Transportation Agency was not included. We did receive extensive representation on this point as well from many witnesses urging that it be included, and the government has responded to that.

I did want, Mr. Chairman, before moving the motion, to ask a question with respect to the Public Service Staff Relations Board that has been raised by a representative of the board, with whom I spoke during the break, and that

[Traduction]

M. Robinson: Encore une fois, avant de proposer l'amendement, je tiens à signaler qu'il s'agit de la recommandation 5 présentée par l'Association du barreau canadien. Je ne suis pas tout à fait convaincu du raisonnement contenu dans la proposition, et je demanderais à M. Nicholson de répondre à la recommandation selon laquelle on peut faire appel à la Cour d'appel au sujet d'une décision de la Section de première instance seulement si l'on demande, dans les 10 jours, et si l'on obtient l'autorisation d'appel de la part du juge de première instance ou de la Cour d'appel.

M. Nicholson: Je n'ai pas très bien compris le raisonnement contenu dans cette recommandation non plus, monsieur Robinson. Je ne vois pas pourquoi on voudrait limiter la possibilité de faire appel d'une décision de la Section de première instance auprès de la Cour d'appel. Je n'ai pas entendu d'arguments convaincants pour ce faire. Dans un régime de «common law», on peut généralement faire appel et je ne crois pas qu'il soit utile de limiter ce droit.

Avez-vous quelque chose à ajouter, monsieur Molot?

M. Molot: Je ne sais pas s'il y a des limites semblables ailleurs, sauf peut-être en Ontario, où, pour l'examen de questions judiciaires, il faut demander à la Cour de première instance la permission de saisir la Cour d'appel. Mais, dans ce cas, c'est un panel de trois juges, plutôt qu'un, qui examine les demandes initiales. L'autorisation peut sembler mieux justifiée si elle est accordée par trois juges.

L'article 7 est adopté

Article 8

M. Nicholson: J'ai quelques amendements à l'article 8, monsieur le président. M. Robinson en a peut-être un également.

M. Robinson: Monsieur le président, au sujet de l'article 8, je suis heureux de voir que le gouvernement a tenu compte des préoccupations dont nous ont fait part en particulier le Conseil canadien des relations du travail, représenté par son distingué président, M. Weatherill, et la Commission des relations de travail dans la Fonction publique, représentée par son distingué et éminent président, M. Deans.

De plus, monsieur le président, je remarque que dans cette version de l'amendement proposé à l'article 8, on a ajouté l'Office national des transports. L'Office ne figurait pas dans la documentation que j'avais reçu précédemment. Dans ce cas-là également, beaucoup de témoins nous avaient instamment demandé cet ajout et le gouvernement a accédé à la demande.

Monsieur le président, avant de passer à la proposition, je voulais poser une question au sujet de la Commission des relations de travail dans la Fonction publique. Elle a été soulevée par un représentant de la Commission avec

[Text]

is that apparently decisions made by adjudicators and arbitrators pursuant to the Public Service Staff Relations Act and the Parliamentary Employment and Staff Relations Act are not covered under clause 8. I believe this point may have been made to Mr. Nicholson and to Mr. Molot as well.

I would like to hear the rationale for that, because as I understand it the position of the Public Service Staff Relations Board is that this is very much a package and the same arguments that would apply to Public Service Staff Relations Board in terms of appealing directly to the Court of Appeal would certainly apply to these bodies as well: the need for certainty, the traditional reluctance of the courts to be involved in labour relations matters and to defer to decision-makers in this area. I would hope, Mr. Chairman, and I realize it is very late in the process, that members of the committee would consider including adjudicators and arbitrators, pursuant to the Public Service Staff Relations Act and the Parliamentary Employment and Staff Relations Act, under clause 8 as well, and I have an amendment to that effect.

Mr. Nicholson: As you say, it is at the last moment that we are considering this. When we heard the Public Service Staff Relations Board, I was not aware at that time that they wanted the specific amendment that I believe you are referring to include as well adjudicators and arbitrators.

Many of the witnesses who came before us made the point that the decision that would be appealed from had gone through various layers of consideration and that the final consideration was usually done by a 3-, 5-, or 7-person board. Many of them thought after having a well-considered opinion it would be unfair for them to go back to one judge at the Trial Division before then going to the Court of Appeal, if that became necessary. That was one of the rationales that were used, that it had been thoroughly considered.

• 1220

Now, I am not going to get myself out on a limb and suggest that arbitrators and adjudicators... but many times those decisions would be a decision of one individual. Off the top of my head, I do not think it should be a problem that their decisions would be appealed to one judge at the Trial Division at the first hand. At the same time I am obviously sympathetic to those individuals who... As I said, one of the early suggestions by the Canadian Bar Association... All of us want to see an expeditious resolution to some of these problems. I know Mr. Molot in our discussions concerning this had some other considerations as to other potential things we might consider before we consider this.

Mr. Molot, earlier you were suggesting to me, concerning other boards in this position...

[Translation]

qui je me suis entretenu pendant la pause. Il semblerait que l'article 8 ne s'applique pas aux décisions rendues par des arbitres en vertu de la Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique et de la Loi sur les relations de travail au Parlement. Je crois qu'on en a parlé à M. Nicholson et à M. Molot.

J'aimerais en connaître les raisons. D'après ce que je comprends, la Commission des relations de travail dans la Fonction publique est d'avis qu'il s'agit d'un ensemble et que les arguments qui justifient que la Commission des relations de travail dans la Fonction publique fasse directement appel à la Cour d'appel seraient aussi légitimes pour ces autres organismes: le besoin de certitude, la réticence traditionnelle des cours à s'occuper de questions de relations de travail et la tendance à laisser les décideurs régler ces questions. Monsieur le président, je sais qu'il est un peu tard, mais j'aimerais que les membres du comité puissent considérer l'inclusion, dans l'article 8, des décisions des arbitres relevant de la Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique et de la Loi sur les relations de travail au Parlement. Je présente un amendement en ce sens.

M. Nicholson: Comme vous le dites, nous examinons cette question à la dernière minute. Lorsque nous avons reçu la Commission des relations de travail dans la Fonction publique, je ne savais pas qu'ils désiraient cet amendement au sujet de l'inclusion des arbitres.

De nombreux témoins ont précisé que la décision qui ferait l'objet d'un appel avait passé par divers paliers et que la dernière décision était habituellement rendue par un comité de trois, cinq ou sept personnes. Plusieurs d'entre eux estimaient qu'après avoir eu une décision bien réfléchie, il serait injuste de revenir ensuite devant un juge seul de la Section de première instance, avant d'aller à la Cour d'appel, au besoin. Voilà donc l'une des raisons présentées, c'est-à-dire le fait qu'il s'agit d'une décision bien réfléchie.

Je ne voudrais pas trop m'avancer et prétendre que les arbitres... mais, dans bien des cas, ces décisions ne relèveraient que d'une personne. Sans y réfléchir trop longtemps, je ne vois pas quel problème pourrait surgir si leur décision devait faire l'objet d'un appel à la Section de première instance, tout d'abord. D'un autre côté, j'éprouve de la sympathie pour ces personnes qui... comme je l'ai dit, l'une des premières suggestions de l'Association du barreau canadien... Nous voulons tous que ces problèmes soient réglés le plus rapidement possible. Dans nos entretiens à ce sujet, M. Molot avait présenté d'autres considérations dont il fallait tenir compte avant celle-ci.

Monsieur Molot, plus tôt, vous me disiez que, pour les autres conseils dans la même situation...

[Texte]

Mr. Molot: Our brief discussions with the representatives from the board at the break indicated adjudicators and arbitrators basically perform the functions of an arbitrator in the private sector: in other words, hearing grievances between employer and employee under the collective agreement. On that basis, if adjudicators were added in here then presumably consideration would have to be given to arbitrators under the Canada Labour Code, who do exactly the same thing as adjudicators under the Public Service Staff Relations Act: single or individual tribunals hearing at the final stage of the grievance process.

Mr. Nicholson: Mr. Robinson, I do not want to close the door on this, because as I say, this particular item was brought to my attention only within the last three minutes. Why do we not proceed with the amendments here on which I think there is a consensus, and I am prepared, as I am sure other members of the committee are prepared, to consider this and to consider the implications as they relate to other boards, and perhaps we can discuss this again at report stage.

The Chairman: Could I make a suggestion here, gentlemen? It might expedite matters. Could we leave this clause and come back to it? I suspect we are not going to finish today. If we do finish, we will still have this clause and I expect we will still be discussing at 1 p.m. So maybe we should proceed with some of the other clauses and defer this one until later. It will give you some time. If we adjourn until another day there will be time to work out differences on this in part—and frankly, I would not mind getting into this discussion, not on this particular aspect of it but on others. If that is satisfactory with members, I think we can make some progress on other clauses.

Mr. Robinson: Mr. Chairman, I think that is a good suggestion. I would hope members of the committee might examine the proposal that has been made. It may very well be that we should look at arbitrators under the Canada Labour Code too. I think Mr. Molot makes a good point if that is the case.

About the suggestion, for example, that the rationale is that these appeals are from bodies that have perhaps three or five members, it is my understanding the Public Service Staff Relations Board can sit with a single person as a board. The Canada Labour Relations Board certainly can sit with a single member in a decision-making capacity as a board. Ultimately, of course, decisions from that would then be appealable to the Federal Court of Appeal.

So I think the key rationale, and one I hope we would apply—and that is what we seem to have applied—is that in the labour relations area there are particular reasons for having an appeal directly to the Federal Court of Appeal, for all the arguments that were made, I thought very persuasively, by the witnesses that appeared on behalf of the CLRB and the Public Service Staff Relations Board.

[Traduction]

M. Molot: De notre brève discussion avec les représentants du conseil à la pause, il ressort que les arbitres jouent en gros le même rôle que les arbitres du secteur privé: autrement dit, il entendent les griefs entre les employeurs et les employés, en fonction d'une convention collective donnée. Ceci dit, si les arbitres étaient ajoutés à cet article, il faudrait également sans doute considérer les arbitres qui travaillent dans le cadre du Code du travail du Canada, lesquels font exactement la même chose que les arbitres travaillant en vertu de la Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique. Il s'agit en effet de tribunaux à un juge qui examinent les causes au dernier palier de la procédure de règlement des griefs.

M. Nicholson: Monsieur Robinson, sans vouloir mettre de côté votre proposition, il faut bien noter qu'on nous l'a présentée il y a à peine trois minutes. Pourquoi ne pas passer aux amendements pour lesquels il y a consensus. Comme les autres membres du comité, je suis prêt à considérer le vôtre et ses incidences pour les autres conseils, et en discuter à l'étape du rapport.

Le président: Messieurs, puis-je faire une suggestion? Cela pourrait accélérer les choses. Nous pourrions réserver cet article pour plus tard. De toute façon, nous ne finirons pas nos travaux aujourd'hui. Si c'était le cas, il nous resterait cet article, et j'imagine que nous serions encore ici à 13 heures. Nous pourrions donc peut-être passer aux autres articles et revenir à celui-ci plus tard. Je vous laisserai le temps de l'étudier. En effet, si nous ne terminons pas aujourd'hui, nous aurons le temps de nous entendre sur cet article. Franchement, je ne cherche pas à éviter les discussions, moins sur cet aspect de la question que sur les autres. Si vous êtes d'accord, je crois que nous pourrions avancer plus vite en passant à d'autres articles.

M. Robinson: Monsieur le président, j'aime bien votre suggestion. Je souhaite que les membres du comité examinent la proposition. Il est bien possible que nous ayons à étudier la question des arbitres prévus par le Code du travail du Canada. Si c'est le cas, M. Molot a raison.

On a présenté l'argument selon lequel les appels portent sur des décisions rendues par des conseils comprenant trois ou cinq membres. Or je crois savoir que le conseil d'arbitrage du Conseil des relations de travail dans la Fonction publique peut ne compter qu'un seul membre. C'est certainement le cas pour le Conseil canadien des relations de travail. Ultimement, bien sûr, leurs décisions peuvent faire l'objet d'un appel à la Cour d'appel fédérale.

Le raisonnement essentiel, qu'il faudrait utiliser et que, je crois, nous avons utilisé, c'est que dans le domaine des relations syndicales, il y a des raisons particulières pour interjeter appel directement à la Cour fédérale, ces raisons qui ont été citées, avec beaucoup de persuasion, par les témoins qui ont comparu au nom du CCRT et du CRTPF. J'aimerais qu'on utilise le même raisonnement et

[Text]

I would hope we could apply the same rationale and certainly would agree with the Chair's suggestion that we stand this.

Mr. Thacker: On that same point, I would like to understand the alternative that might be available, and perhaps Mr. Molot and our parliamentary secretary could provide it. It is that single arbitrators go to the trial level, but that that be the final decision, somehow subject to a leave to appeal from that.

There were two ways they were putting it to us in the Canadian Bar. They would rather have it all go to the trial level and then an appeal from there would be quite difficult. That was their solution to it. But their rationale was that everything should go to the Trial Division.

Mr. Robinson: That was the bar's rationale. But we have accepted, as I understand it, the argument for labour relations tribunals particularly.

Mr. Thacker: Yes.

• 1225

Mr. Robinson: I think that if you had a separate mechanism for decisions of adjudicators or arbitrators, either under the Public Service Staff Relations Act or under the Parliamentary Employment Staff Relations Act or under the Canada Labour Relations Board, to a certain extent you would be defeating the purpose of what we are achieving by including these others and having them going to the Federal Court of Appeal. One of the rationales is that there is a body of expertise that has developed in the labour relations area in the Federal Court of Appeal. That was one of the strong argument that was made—they have established precedent, they have the knowledge in the Federal Court of Appeal. If you then had a separate mechanism for other labour relations decisions at the Trial Division I think that might cause some problems.

Perhaps you would agree to stand this and come back to it. I would certainly ask that we get some further information from the representatives.

Mr. Nicholson: It is lunch time. I would have like to have completed all of it. It does not appear at the present time to be possible, so I think that is a good suggestion.

Mr. Thacker: Mr. Chairman, I have another question with respect to clause 8, and I am very pleased that our parliamentary secretary accepted the sentiment of the committee with respect to his amendment G-10, dealing with clause 58, responding to the concerns of Aikens, McCauley, and Mr. Rotstein. But I notice that rather than just deleting clause 58, which is what they had asked for, the officials have included a new paragraph (1) in clause

[Translation]

je suis certainement d'accord, comme l'a proposé le président, pour que nous reportions cet article à plus tard.

M. Thacker: Dans la même veine, j'aimerais savoir quelle autre option s'offre à nous et M. Molot, et notre secrétaire parlementaire pourrait peut-être m'éclairer. Ce serait que des arbitres uniques puissent faire l'objet d'un appel en première instance et que la décision à ce palier soit finale bien qu'on puisse demander la permission d'interjeter appel.

L'Association du barreau canadien nous présente cela de deux façons. Ils préféreraient que les causes puissent toutes se rendre en première instance et qu'à partir de là, il soit difficile de faire appel. C'est la solution de l'Association. Mais ils voulaient que toutes les causes puissent se rendre à la Section de première instance.

M. Robinson: C'était le raisonnement de l'Association du barreau. Mais je crois que nous avons accepté l'argument pour les tribunaux de relations de travail particulièrement.

M. Thacker: Oui.

M. Robinson: Je pense qu'en établissant un mécanisme distinct pour les décisions rendues par les arbitres en vertu de la Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique, en vertu de la Loi sur les relations de travail au Parlement ou en vertu des dispositions du Conseil canadien des relations de travail, vous annuleriez d'une certaine manière le résultat de l'inclusion de ces autres organismes et la possibilité de s'adresser à la Cour d'appel fédérale. L'une des raisons données était que la Cour d'appel fédérale avait maintenant acquis une certaine expérience dans le domaine des relations de travail. C'est l'un des bons arguments qui nous ont été présentés. Il y a eu des précédents et maintenant la Cour d'appel fédérale a une compétence dans ce domaine. S'il y avait un mécanisme distinct où les décisions en matière de relations de travail étaient renvoyées à la Section de première instance, il risque d'y avoir des problèmes.

Vous êtes peut-être d'accord pour reporter cette question à plus tard. Il faudrait certainement que nous obtenions davantage de renseignements auprès des représentants.

M. Nicholson: C'est déjà l'heure du déjeuner. J'aurais aimé terminer ce travail. Il ne semble pas que ce sera possible, et cette suggestion est donc excellente.

M. Thacker: Monsieur le président, j'ai une autre question se rapportant à l'article 8. Je souligne en passant que je suis content que le secrétaire parlementaire ait accepté la suggestion du comité au sujet de l'amendement G-10, portant sur l'article 58, en réaction aux préoccupations de MM. Aikens, McCauley et Rotstein. Mais je remarque qu'au lieu de simplement supprimer l'article 58, comme ils l'avaient demandé, les

[Texte]

8. I wonder if you could explain the significance of that, and what change that means.

Mr. Nicholson: It would seem to me that you should do both. I mean, you are not going to have the appeal to one level and the judicial review at another. It would seem to me that if we do one we should do the other. Do you know what I mean, Mr. Thacker? One of the ideas is to sort of consolidate as to where a review or an appeal of a decision is to go, at which level. It seems to me, if we are deleting section 58, they should also be included as one of the exceptions in this particular clause, so that if there is a judicial review of one of their decisions that too goes to the Court of Appeal.

In fact I think I mentioned this to you. I do not see why you would have one without the other. I was looking in their material and I was somewhat puzzled why they would not have included that as one of the exceptions to clause 8, but I just thought it may be an oversight and so we included it at this point.

Mr. Thacker: Does new paragraph (1) add any new substantive rights or obligations that any of the parties might face because it is now included under clause 8 with respect to the National Transportation Agency?

Mr. Molot: The jurisdiction of the Court of Appeal is almost identical in this respect with the Trial Division. The only thing you cannot get in the Court of Appeal is a trial. You cannot have the matter proceed by way of an action. But otherwise the theory behind the bill is that whatever division of the court you are in, trial or Court of Appeal, the same procedures apply and it is the same law of judicial review that applies in your favour.

Just to confirm what Mr. Nicholson was saying, another theory behind the bill is that if you have a right of appeal to the Court of Appeal under some other statute—as in this case the National Transportation Act, which is what was proposed in that letter—then review ought to be to the same division of the court. Otherwise you could have a decision of the National Transportation Agency appealed on grounds of law and jurisdiction of the Court of Appeal, but judicial review would be available to the Trial Division, or the decisions appealable up the Court of Appeal, but mandamus or prohibition, or that old form of remedy, would be available at the Trial Division and it would be back to the splits in jurisdiction that we now have.

Mr. Thacker: Are you satisfied, Mr. Molot, that there is nothing else in the National Transportation Act with respect to appeals that might be impinged upon by the fact that we have added paragraph (1) to clause 8?

Mr. Molot: Well, I am not aware, but I would—

Mr. Thacker: Maybe that is worth checking out—

[Traduction]

fonctionnaires ont inséré un nouveau alinéa (1) à l'article 8. J'aimerais que vous nous expliquiez la raison de ce changement ainsi que les incidences qu'il peut avoir.

M. Nicholson: Il me semble qu'il faudrait faire les deux. Autrement dit, il n'y aura pas un appel à un palier et un contrôle judiciaire à un autre. Il me semble que nous ne pouvons pas faire l'un sans l'autre. Voyez-vous ce que je veux dire, monsieur Thacker? Il faut en fait que le contrôle judiciaire ou l'appel soit fait au même palier. Si nous supprimons l'article 58, il faut également les inclure dans les exceptions de l'article 8, de manière que, s'il y a un contrôle judiciaire de l'une de leurs décisions, il y aura également renvoi à la Cour d'appel.

Je crois même vous en avoir déjà parlé. Je ne vois pas pourquoi il y aurait une démarche sans l'autre. En étudiant leur documentation, je me demandais pourquoi on ne l'avait pas inclus dans les exceptions de l'article 8. Je croyais qu'il s'agissait d'un oubli, et c'est pourquoi nous l'avons mis maintenant.

M. Thacker: Le nouvel alinéa (1) ajoute-t-il des droits ou des obligations particulières pour l'une ou l'autre partie parce que l'Office national des transports figure maintenant à l'article 8?

M. Molot: Dans ce cas, la compétence de la Cour d'appel est presque identique à celle de la Section de première instance. La seule chose qu'on ne puisse obtenir de la Cour d'appel, c'est un jugement. On ne peut en faire une poursuite. Cela mis à part, le projet de loi présume que, quel que soit le tribunal, la Section de première instance ou la Cour d'appel, les mêmes procédures et le même contrôle judiciaire s'appliquent en votre faveur.

Pour confirmer ce que disait M. Nicholson, une autre théorie à la base du projet de loi présume que s'il y a un droit d'appel à la Cour d'appel en vertu d'une autre loi—comme c'est le cas pour l'Office national des transports, comme proposé dans cette lettre—le contrôle judiciaire devrait revenir à la même section de la Cour. Autrement, une décision se rapportant à l'Office national des transports pourrait faire l'objet d'un appel en vertu de la loi et de la compétence de la Cour d'appel tandis que le contrôle judiciaire pourrait être confié à la Section de première instance. Ou encore, la décision pourrait faire l'objet d'un appel à la Cour d'appel, mais l'interdiction ou le mandamus, ou quelque autre ancienne solution, reviendrait à la Section de première instance et les mêmes problèmes de conflits de compétence se reproduiraient.

M. Thacker: Monsieur Molot, comprenez-vous bien que l'ajout de l'alinéa (1) à l'article 8 n'empêche en rien au sujet des appels sur la Loi nationale sur les transports?

M. Molot: Eh bien, je ne sais pas, mais je croirais. . .

M. Thacker: Il serait peut-être bon de vérifier. . .

[Text]

Mr. Molot: Yes.

Mr. Thacker: —because I remember the National Transportation Act is kind of a little code in itself.

• 1230

The Chairman: As I understand it, they already have the right to appeal in the Court of Appeal. All this does is say that they do.

Mr. Robinson: I think it is certainly a point that is worth checking, and as a former parliamentary secretary who was involved in the drafting of legislation... I think we should consider that.

The Chairman: Is it agreed that we stand clause 8?

Some hon. members: Agreed.

Mr. Robinson: Mr. Chairman, just one other point on clause 8. When we are looking at the redrafting of it, I do not think—and it is just a technical point—there is any need for a separate paragraph (h) as is proposed here. I think if you just add to (g), so that (g) is worded:

the Immigration Appeal Division and the Convention Refugee Determination Division of

Then continue on: "the Immigration Refugee Board". There is no need for two separate references to the same body. I suggest you redraft that.

Mr. Molot: They are two separate divisions, though, and then they have—

Mr. Robinson: They are two separate divisions but they are of the same board.

Mr. Molot: They are of the same board, but have different powers. Sure, it would have the same effect.

Clause 8 allowed to stand

On clause 9

The Chairman: On page N-4 we have a proposed amendment. Is it yours, Mr. Robinson?

Mr. Robinson: Yes. On clause 9, Mr. Chairman, there were a number of suggestions actually by the bar with respect to this clause. In particular, recommendation 16 was that clause 9 be amended to make it clear that the proposed subsection 36.(2) covers industrial property infringement cases arising from activities in more than one province. They suggest some wording to accomplish that and the purpose of this particular amendment is to in fact accomplish that.

Secondly, they say that where a cause of action arises in more than one province, the court must have regard to the laws of those provinces in assessing what rate of pre-judgment interest is reasonable in the circumstances and apply that which is most reasonable.

[Translation]

M. Molot: Oui.

M. Thacker: ... parce que je crois me souvenir que la Loi nationale sur les transports est un petit code en soi.

Le président: Je crois comprendre qu'ils ont déjà le droit de faire appel à la Cour d'appel. Cela ne fait que le confirmer.

M. Robinson: Il vaudrait certainement la peine de le vérifier et, à titre d'ancien secrétaire parlementaire qui a participé à l'ébauche de la loi... Il faudrait en tenir compte.

Le président: Êtes-vous d'accord pour reporter à plus tard l'article 8?

Des voix: D'accord.

M. Robinson: Monsieur le président, une autre question au sujet de l'article 8. Il ne s'agit que d'un détail, mais en regardant le nouveau libellé, je ne crois pas qu'il soit nécessaire de créer un alinéa h) distinct, comme il est proposé. On peut simplement ajouter une ligne à l'alinéa g), qui se lirait ainsi.

la section d'appel de l'immigration et la section du statut de réfugié de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié.

Il n'est pas nécessaire de séparer les deux sections d'un même organisme. Je suggère qu'on récrive cet alinéa.

M. Molot: Il s'agit pourtant de deux sections distinctes...

M. Robinson: Ce sont deux sections différentes de la même commission.

M. Molot: Elles font partie de la même commission mais elles ont des pouvoirs différents. Mais le résultat serait le même.

L'article 8 est reporté.

Article 9.

Le président: Nous avons un amendement à la page N-4. Est-ce le vôtre, monsieur Robinson?

M. Robinson: Oui. Le Barreau a fait quelques suggestions au sujet de l'article 9, monsieur le président. La recommandation 16 portait plus particulièrement sur un amendement à l'article 9 qui préciserait que le paragraphe 36.2 porte sur les cas de contrefaçon de propriété industrielle résultant d'activités dans plus d'une province. Le Barreau a suggéré un libellé dans ce but comme je le fais dans cet amendement.

Deuxièmement, ils disent que si le fait générateur de l'instance est survenu dans plus d'une province, la Cour, tenant compte des lois des provinces en question, détermine quel taux d'intérêt avant jugement est raisonnable et applique le taux qui est le plus raisonnable.

[Texte]

Effectively, Mr. Chairman, amendment N-4 would accomplish those two objectives.

The Chairman: There are two amendments here. Do you want to move one and then the other?

Mr. Robinson: Do you mean (a) and (b)?

The Chairman: Yes.

Mr. Robinson: Yes, I am certainly quite prepared to split it then. I move that clause 9 of Bill C-38 be amended by striking out line 33 on page 8 and substituting the following:

Action arising in more than one province or outside a province is entitled

This is just to clarify that it does in fact cover industrial property infringement cases that arise from activities in more than one province.

The Chairman: Is there any objection to the amendment?

Mr. Nicholson: I wonder if I could have your comments on this, Mr. Molot.

Mr. Molot: The assumption behind the proposed amendment is that if there is an infringement action that occurs in more than one province, it is not covered by the proposed subsection 36.(1).

The Chairman: I do not think that is the aim. I think it is to ensure that the rate of interest that is the highest is paid.

Mr. Molot: No, no, no.

Mr. Nicholson: No, it is to cover those cases—

Mr. Molot: It is to cover the situation. Now there happens, fortunately enough, to be an analogy to this proposed subsection 36.(1) in a form of the provision of the act dealing with limitation of actions. Subsection 32.(2) of the act says:

In any proceedings under this Act for the purposes of any laws relating to prescription and the limitation of actions

No, I am sorry, that is not the right one. I apologize. In any event, the regime for dealing with limitation and prescriptions in actions against the Crown is—and this is from where we drew our wording—almost identical to the language of proposed subsection 36.(1). It is governed by the province where the cause of action arose.

When the CBA came forward with this proposal, I was forced to do some research, which was interesting. Of course, in patent infringement cases there are many situations where the infringement does take place in more than one province. Therefore the issue has arisen in the cases: how do the limitation periods, which often vary across the country, apply to infringement.

[Traduction]

Monsieur le président, l'amendement N-4 répond à ces deux objectifs.

Le président: Il y a donc deux amendements. Voulez-vous les présenter séparément?

M. Robinson: Vous voulez dire a), puis b)?

Le président: Oui.

M. Robinson: Oui, je suis d'accord pour les séparer. Je propose que l'article 9 du projet de loi C-38 soit modifié par substitution, à la ligne 30, page 8, de ce qui suit:

dans une province ou est survenu dans plus d'une province, les intérêts avant juge. . .

Ce premier amendement vise à bien préciser que la loi porte sur les cas de contrefaçon de propriété industrielle survenant dans plus d'une province.

Le président: Quelqu'un s'oppose-t-il à l'amendement?

M. Nicholson: J'aimerais savoir si M. Molot a des observations à faire.

M. Molot: La modification suppose que le paragraphe 36.(1) proposé ne peut s'appliquer aux cas de contrefaçon se produisant dans plus d'une province.

Le président: Je ne crois pas que ce soit le but de l'amendement. Je crois qu'il vise à préciser que le taux d'intérêt le plus élevé sera payé.

M. Molot: Non, non, non.

M. Nicholson: Non, c'est pour que la loi s'applique aux cas. . .

M. Molot: C'est pour que la loi s'applique à cette situation. Il se trouve qu'il y a heureusement une analogie entre le paragraphe 36.(1) proposé et une disposition de la loi portant sur les limites des poursuites. Le paragraphe 32.(2) de la loi dit:

Dans toute procédure en vertu de la loi pour toutes lois relatives à la prescription et à la limitation des poursuites

Désolé, ce n'est pas le bon article. Je m'excuse. De toute façon, nous nous sommes inspirés des dispositions portant sur la limitation et la prescription des poursuites contre la Couronne pour rédiger le nouveau paragraphe 36.(1), dont le libellé est presque identique. Tout dépend de la province où la poursuite est intentée.

En recevant la proposition de l'ABC, j'ai été obligé de faire des recherches très intéressantes. Bien entendu, dans bien des cas de contrefaçon de produits brevetés, le délit est commis dans plus d'une province. C'est pourquoi la question a été soulevée: il faudrait savoir comment les délais de prescription, qui varient d'une province à l'autre, s'appliquent à la contrefaçon.

[Text]

[Translation]

• 1235

The courts have said the infringement that takes place in British Columbia is governed by British Columbia limitation laws. Part of the infringement that takes place in Ontario is governed by Ontario limitation laws. So there would be no problem in applying differing limitation periods where the cause of action has arisen in more than one province.

Mr. Robinson: It is not a question of there being problems. It may be possible to fix the amount that varies from province to province, but surely the objective is to ensure that the successful litigant receives the rate of interest that is most reasonable of any jurisdiction in which the infringement has taken place. It is not a question of ease of ascertaining the rate. It is a question of ensuring that they obtain the most beneficial and advantageous rate.

Mr. Molot: That does not seem logical in the context of having pre-judgment interest governed by the law of the province. Looking at an infringement based on causes of action across the country, you ought to have to quantify the damages that arose in British Columbia, those that arose in Ontario, and then apply the pre-judgment interest formula in those provinces to the damages that occurred in that province. This would seem to flow from the limitation cases, but you have to split, conceptually at any rate, the causes of action on a provincial basis and then apply the law of the province to that part of the cause of action that happens in that province.

Similarly, the damages that occur in the province ought to have applied to them the pre-judgment interest régime in that province. It would seem unfair if, for example, there happened to be a province where there was no pre-judgment interest and some damage occurred there. You would have pre-judgment interest applied to that part of the damage award even though there was no pre-judgment interest régime for that province. This is at variance with the philosophy behind this provision.

Mr. Robinson: Let us take that example. We are talking about an action in which there has been a wrong done in more than one jurisdiction. If one jurisdiction happens to be rather primitive and does not award any pre-judgment interest, and another jurisdiction does, it would seem to me that, since we are talking about an action in a Federal Court, the rate of pre-judgment interest should be the one most favourable to the litigant.

The Chairman: Either that or settle our own rate of interest in the act.

Mr. Robinson: You can do that by tying it to something, I suppose. But I think the bar makes a good point that it should be at whatever rate is most reasonable for the successful litigant in those circumstances.

Mr. Molot: Another approach would be that of proposed subsections 36(2) and following, which force

Les tribunaux ont fait savoir que si la violation survient en Colombie-Britannique, elle est sujette aux lois sur la prescription de cette province. La violation qui survient en Ontario est sujette aux lois sur la prescription de l'Ontario. Par conséquent, lorsque le fait survient dans plus d'une province, il n'y a aucune difficulté à appliquer des périodes de prescription différentes.

M. Robinson: Ce n'est pas qu'il y ait des problèmes. Il est probablement possible d'établir des montants différents de province à province, mais il me semble que le but recherché est de garantir au plaideur qui a gain de cause le taux d'intérêt le plus raisonnable, parmi ceux prévus dans les diverses juridictions où la violation a eu lieu. La question n'est pas de faciliter l'établissement du taux. La question est de garantir le taux le plus avantageux possible.

M. Molot: Cela ne semble pas compatible avec l'idée de faire régir par les lois provinciales l'intérêt avant jugement. Dans le cas d'une violation survenue dans plusieurs provinces, il faudrait quantifier les dommages causés en Colombie-Britannique, ceux encourus en Ontario, puis y appliquer la formule d'intérêt avant jugement correspondante. Cela semble découler logiquement des limites des lois provinciales, mais de toute manière, il faudra différencier les faits survenus dans chacune des provinces et y appliquer la loi correspondante.

De la même manière, les faits survenus dans une province doivent être dédommagés selon le régime des intérêts avant jugement de cette province. Il pourrait y avoir une injustice dans le cas où, par exemple, une province dans laquelle des faits générateurs sont survenus n'a aucune disposition prévoyant le versement d'intérêts avant jugement. L'intérêt avant jugement serait calculé pour cette partie-là des dommages, même si la province où les faits sont survenus n'a aucun régime d'intérêts avant jugement. Cela est contraire au principe qui sous-tend cette disposition.

M. Robinson: Prenons cet exemple. Prenons le cas de faits générateurs qui sont survenus dans plus d'une juridiction. Si l'une de ces juridictions est plutôt primitive et n'accorde pas d'intérêts avant jugement, et qu'une autre le fait, il me semble que, l'action étant intentée en Cour fédérale, le taux d'intérêt avant jugement retenu devrait être celui qui est le plus favorable pour le plaideur.

Le président: Ou alors, nous pourrions fixer notre propre taux d'intérêt dans la Loi.

M. Robinson: Je présume que cela devrait être possible, en le reliant à autre chose. Mais il me semble que le Barreau a raison de dire que, dans ces circonstances, le taux d'intérêt retenu devrait être le plus raisonnable du point de vue du plaideur qui a gain de cause.

M. Molot: On pourrait également utiliser les paragraphes 36(2) et suivants, qui obligent la Cour à fixer

[Texte]

the court to establish its own rate where there is a cause of action that arises other than in a province. You could use those provisions to deal with a cause of action that arises in more than one province.

Mr. Robinson: I think that is a possibility. Perhaps we might ask Mr. Nicholson to examine that as a possible alternative. That is something I think we could consider.

• 1240

Mr. Nicholson: We have a long way to go in this bill, it looks like. I am certainly intrigued by the arguments on both sides of that, so I would suggest that we stand this clause down as well.

The Chairman: Okay. Before we stand it, are other amendments proposed?

Mr. Nicholson: I think part (b) is of concern.

The Chairman: The ones on page N-4 are part of the first one so we do not need to discuss that further, but on N-5 there is a proposal that basically, I guess, proposed subsection 36.(4) be deleted.

Mr. Nicholson: Can I have one question on Mr. Robinson's second part? Are you still on Mr. Robinson's N-4?

Mr. Robinson: The two are in fact linked, as Mr. Molot quite properly points out.

Mr. Nicholson: Just one question. When you say that the rate that should be applied is that which is most reasonable, am I to assume it is that which is highest?

Mr. Robinson: The highest, yes.

The Chairman: I think it would be better to clarify it.

Mr. Nicholson: There may be disagreements as to what is reasonable.

Mr. Robinson: You are quite right. Reasonableness is not always simple.

Mr. Nicholson: The wording of the bar.

The Chairman: Well, you have had your disagreements before.

Mr. Robinson: I have indeed, and I am sure that I will in the future.

The Chairman: So we will agree to stand the discussion on Mr. Robinson's amendment and on that part of clause 9. If we could take a look at the next proposed amendment, which is to delete proposed subsection 36.(4), is that something, Mr. Robinson—

Mr. Robinson: Perhaps I could raise the other points with respect to clause 9 at this point, just to get them on the table, and then you could look at them.

[Traduction]

elle-même les taux d'intérêt dans le cas où les faits ne sont pas survenus dans une province. On pourrait se servir des mêmes dispositions pour régler les cas de faits survenus dans plus d'une province.

M. Robinson: Cela me paraît être une possibilité. Nous devrions peut-être demander à M. Nicholson d'envisager cette solution. Je crois qu'elle vaut la peine d'être prise en considération.

M. Nicholson: J'ai l'impression que nous avons encore bien du chemin à faire avec ce projet de loi. Les arguments sont fort intéressants des deux côtés, et je propose donc que l'on reporte cet article-ci également.

Le président: D'accord. Mais avant, y a-t-il d'autres amendements à proposer?

M. Nicholson: Je crois que la partie b) pose des problèmes.

Le président: Les amendements de la page N-4 portent sur la première partie et il n'est donc plus nécessaire d'y revenir pour le moment, mais à la page N-5, il y a un amendement qui propose, essentiellement, le retrait du paragraphe 36.(4).

M. Nicholson: Puis-je poser une question à M. Robinson sur la deuxième partie? Est-ce que vous êtes toujours à l'amendement N-4 de M. Robinson?

M. Robinson: Les deux sont effectivement liées, comme le souligne si bien M. Molot.

M. Nicholson: Juste une question. Lorsque vous dites que le taux d'intérêt retenu devrait être le plus raisonnable, vous voulez dire, je présume, le plus élevé?

M. Robinson: C'est cela.

Le président: Il est préférable de préciser.

M. Nicholson: Tout le monde peut ne pas être d'accord sur ce qui est raisonnable.

M. Robinson: Vous avez tout à fait raison. La raison ne va pas toujours de soi.

M. Nicholson: Ce sont les mots qu'utilise le Barreau.

Le président: Vous n'avez pas toujours été d'accord.

M. Robinson: C'est vrai, et je suis sûr que cela se produira à nouveau.

Le président: Nous sommes donc convenus de reporter la discussion sur l'amendement de M. Robinson et sur cette partie de l'article 9. Si vous voulez bien passer maintenant à l'amendement suivant, qui propose de rayer le paragraphe 36.(4); monsieur Robinson, est-ce quelque chose. . .

M. Robinson: Je pourrais peut-être profiter de l'occasion pour mentionner les autres points concernant l'article 9, pour que ce soit fait, et vous pourrez ensuite les prendre en considération.

[Text]

The Chairman: Yes, exactly. I think it is worthwhile just so we know what we are going to talk about when we get back.

Mr. Robinson: The other points with respect to clause 9 flow from two recommendations of the bar. Those are recommendations 11 and 12. They are, first, that there should be no exemptions from the regime of paying pre-judgment interest, and therefore that proposed subsections 36.(4) of clause 9 and 31.(4) of clause 31 should not be enacted; and, second, that clause 9 be amended so that proposed section 37 will provide for post-judgment interest to be payable either in the same manner as under the laws of the provinces or, alternatively, at the same rate as the bank rate as set from time to time by the Bank of Canada.

The rationale for these two recommendations is set out. Effectively, dealing with the last point first, the proposed new section 37 would set post-judgment interest at the current Interest Act rate, which is 5%. You know, 5% for post-judgment interest is really very low. I just do not see why there should be a separate regime for post-judgment interest when we are dealing with the Crown as opposed to any other litigant. So that is the purpose of the one amendment.

The second is with respect to the exemptions. In proposed subsection 36.(4) they deal with things like interest on exemplary or punitive damages and so on. Again, similar exemptions, as I understand it, are not in effect with respect to other litigants. It is just not clear to me why we would want to create a special exemption for the Crown here when we are trying to reduce those.

Mr. Nicholson: I do not think this proposed section applies just to the Crown. It applies to all parties.

Mr. Robinson: I am sorry. It does apply to all parties, so why would—

Mr. Nicholson: Taking your second point, Mr. Robinson, the one that you raised first about the exceptions where pre-judgment interest will not be awarded on punitive damages, costs, and other. . . I have thought a bit about this proposed section as well as to why it is done this way, and the only rationale I can think of is that the reason we award pre-judgment interest is so we are making sure that it is in nobody's interest to prolong a litigation.

We allow people to be able to come to the conclusion whether they should come to a settlement or not, and in calculating whether they are going to proceed or prolong a litigation, most people will have to take pre-judgment interest into consideration. I am not sure whether the same rationale applies to, for instance, the costs of the action—whether costs, pre-judgment or interest, are something you would take into consideration when deciding whether or not to settle an action. That is the rationale behind pre-judgment interest, and it seems to me to be reasonable, since interest will apply from the

[Translation]

Le président: Exactement. Cela me paraît être une bonne idée, afin que nous sachions de quoi nous allons parler lorsque nous y reviendrons.

M. Robinson: En ce qui concerne l'article 9, les autres points découlent des deux recommandations présentées par le Barreau. Il s'agit des recommandations 11 et 12. Le Barreau recommande, d'abord, qu'aucune exception ne soit faite aux versements d'intérêt avant jugement, et par conséquent, les paragraphes 36.(4) de l'article 9 et 31.(4) de l'article 31 ne devraient pas être adoptés; il recommande ensuite, que l'article 9 soit modifié de façon à ce que le nouvel article 37 prévoie le paiement d'intérêts après jugement soit de la manière prévue par les lois provinciales, soit au taux pratiqué par la Banque du Canada.

La justification de ces recommandations est donnée. En commençant par le deuxième point, le nouvel article 37 prévoit que les intérêts après jugement seront payés au taux prévu par la Loi sur l'intérêt, c'est-à-dire à 5 p. 100. C'est un taux très faible pour des intérêts après jugement. Je ne vois pas pourquoi les intérêts après jugement seraient calculés différemment parce que la Couronne est concernée. C'est donc le but de cet amendement-là.

L'autre concerne les exceptions. Dans l'article 36.(4), il est question des intérêts sur les dommages—intérêts exemplaires ou punitifs, etc. Là encore, je crois comprendre qu'il n'existe pas de telles exceptions pour les autres plaideurs. Je ne comprends pas pourquoi nous voulons créer des exceptions spécialement pour la Couronne dans ce cas-ci, alors que c'est ce que nous essayons de réduire.

M. Nicholson: Je ne crois pas que ce paragraphe ne s'applique qu'à la Couronne. Il vaut pour toutes les parties.

M. Robinson: Pardonnez-moi. Cela vaut pour toutes les parties, alors pourquoi. . .

M. Nicholson: À propos du deuxième amendement, monsieur Robinson, celui que vous avez mentionné en premier concernant l'exclusion des dommages-intérêts exemplaires ou punitifs, des dépens, et autres. . . Je me suis penché sur cet article et j'ai essayé de comprendre pourquoi on procédait de cette façon, et la seule justification qui me soit venue à l'esprit, c'est que si nous accordons des intérêts avant jugement, c'est pour que personne n'ait intérêt à faire traîner l'affaire.

Nous donnons aux gens la possibilité de calculer s'il est dans leur intérêt ou non d'arriver à un règlement, et lorsque les intervenants calculent s'ils doivent ou non poursuivre l'action au tribunal, la plupart des gens vont tenir compte de l'intérêt avant jugement. Je ne sais pas si la même logique vaut également pour, par exemple, les dépens. Je ne sais pas si, lorsque l'on décide de régler une affaire en dehors du tribunal ou non, on tient compte des dépens ou de l'intérêt avant jugement. C'est l'idée qui est à la base de l'intérêt avant jugement, et elle me paraît raisonnable, puisque l'intérêt est calculé à partir de

[Texte]

awarding of costs after that time. Just try to start calculating a pre-judgment interest into costs I think goes beyond the rationale for which pre-judgment interest was originally inserted in the provincial rules.

• 1245

Mr. Molot: What is intriguing about the CBA proposal is that it seems to ignore the fact that this provision we have put in is merely a reflection of what you find in provincial judicature acts or interest regimes. We are not being original here. It is clearly based on that. Obviously the sentiment across the country is as Mr. Nicholson explained it, that pre-judgment interest ought not to be awarded on everything, just on the compensation or damages, the non-punitive damages and the compensatory damages a party can expect to receive, and does receive, by way of a judgment of the court.

The Chairman: So you are saying this is standard with provincial experience.

Mr. Molot: Yes.

Mr. Nicholson: I believe it is in the province of Ontario, a pre-judgment interest attached to cost. But that is just one jurisdiction.

The Chairman: Maybe, Mr. Robinson, you could look into that, and if you are satisfied that is so, maybe—

Mr. Robinson: If Mr. Molot says that is the case, certainly I do not question it. He is far more knowledgeable than I am in this area.

Mr. Thacker: I think as lawyers too we find that really judges work all these things out when they are trying to decide how much to give in any event on the other heads: damages, and punitive damages particularly. Certainly there is a strong rationale for... Interest on interest is a principle I do not think we want to be adopting. If we delete this subclause, that is what we would be doing.

Mr. Robinson: Mr. Chairman, I have heard the argument. I think there is considerable force to the argument on that aspect of the bar's submission. What about interest at 5%? What is the basis for maintaining that provision?

Mr. Nicholson: That may be as much of a problem with the Interest Act as it is in the way we are calculating it.

Mr. Molot: The best and maybe the only response I can make to the point is that the court is not obliged to award interest at such a low rate. The provision says unless otherwise ordered by the court, the Interest Act takes effect. So the court has in effect the same discretion to give whatever post-judgment interest rate the judge considers appropriate, in the same way as in awarding costs or a lot of other discretions.

[Traduction]

l'imputation des dépens. Si l'on commence à tenir compte de l'intérêt avant jugement dans les dépens, il me semble que cela dépasse l'intention originale qui a mené à prévoir dans les lois provinciales des intérêts avant jugement.

M. Molot: Ce qui est étrange dans la proposition de l'Association du barreau canadien, c'est qu'elle ne semble pas tenir compte du fait que nous avons inclus cette disposition simplement parce qu'elle se trouve dans les lois provinciales d'organisation judiciaire, ou dans les régimes prévoyant le paiement d'intérêt. Il est clair que cela vient de là. Comme l'expliquait M. Nicholson, de toute évidence, on estime à travers le pays que l'intérêt avant jugement ne devrait pas être accordé sur tout, mais seulement sur les dommages-intérêts, les dommages-intérêts non punitifs, et les indemnités auxquelles une partie peut s'attendre, et qu'elle reçoit, grâce à une décision du tribunal.

Le président: Vous voulez donc dire que cela se fait ainsi dans les juridictions provinciales.

M. Molot: Oui.

M. Nicholson: Il me semble que c'est en Ontario que les intérêts avant jugement sont calculés sur les dépens. Mais ce n'est que dans une juridiction.

Le président: Monsieur Robinson, vous pourriez peut-être vous renseigner, et si cela est confirmé, peut-être...

M. Robinson: Si M. Molot le dit, je n'en doute pas. Il est beaucoup mieux informé que moi en la matière.

M. Thacker: En tant qu'avocat, nous réalisons, je pense, que les juges tiennent compte de tout cela lorsqu'ils décident de la somme à accorder pour le reste, notamment les dommages-intérêts et les dommages-intérêts punitifs. Il y a évidemment de très bonnes raisons... Il me semblerait malavisé d'adopter le principe de l'intérêt sur l'intérêt. C'est ce que nous ferions en fait en rayant ce paragraphe.

M. Robinson: Monsieur le président, j'ai bien entendu le raisonnement. Il me semble que l'argument du Barreau sur cette proposition est de poids. Et l'intérêt à 5 p. 100? Selon quelle logique le maintient-on?

M. Nicholson: Le problème tient peut-être autant à la Loi sur l'intérêt qu'à la façon de le calculer.

M. Molot: La meilleure réponse que je puisse vous donner, et c'est peut-être la seule, c'est que le tribunal n'est pas tenu d'accorder un taux d'intérêt aussi faible. L'article porte que, sauf décision contraire de la Cour, c'est la Loi sur l'intérêt qui prévaut. Le juge est donc libre d'accorder l'intérêt après jugement au taux qu'il considère approprié, tout comme il a discrétion à propos des dépens et autres considérations.

[Text]

Mr. Robinson: Why are we using discretion at all, then?

Mr. Molot: Otherwise you cannot award post-judgment interest. I suppose that is the reason. I assume this goes to the rate. The judge probably could say no to post-judgment interest, because that is what the provision seems to say, but "unless otherwise ordered by the judge" would seem to be language that would encompass the rate of interest as well.

Mr. Robinson: So the judge could say there will be no post-judgment interest at all. Is that what you are saying?

Mr. Molot: That is theoretically possible. There may be good reasons. . . You will notice in the pre-judgment interest provision just above it the court is again given the discretion, having regard to a number of factors—the power to disallow interest or allow interest for a period other than that provided for in subclause (2). In other words, it just provides the flexibility the court needs to decide whether this is such a case that no interest ought to be awarded, what the rate ought to be, and—

Mr. Robinson: Why could we not apply the same principle to post-judgment interest as to pre-judgment interest, which is set out in subsection 36(1), which suggests the laws relating to pre-judgment interest in force in a province between subject and subject would apply to any proceedings in the court in respect of any cause of action arising? Could we not use similar wording with post-judgment interest?

Mr. Molot: Theoretically it is possible.

Mr. Robinson: I think that would be much fairer to the subject.

Mr. Nicholson: I believe, though, at the provincial level if you get a judgment that is silent as to interest there is a provincial act that will prescribe the rate and it will attract interest at that rate. So I think this is similar to what the provinces do with post-judgment interest.

Mr. Robinson: No, no. You see, that is the problem. The problem is—

• 1250

Mr. Nicholson: It used to be pretty bad. It must have been changed fairly recently.

Mr. Robinson: The problem with this is the 5% rate of interest. That really is far too low. If we pegged it to the provincial position at least there would be a little more equity there.

The Chairman: Or the bank rate, as you have suggested in your—

Mr. Robinson: Or the bank rate. So I wonder if perhaps you might have a look at that particular section—

[Translation]

Mr. Robinson: Alors pourquoi recourir à la discrétion judiciaire?

Mr. Molot: Parce qu'autrement il ne pourrait y avoir d'intérêt après jugement. Je suppose que c'est la raison. J'imagine que cela s'applique au taux d'intérêt. Le juge pourrait probablement ne pas accorder d'intérêt après jugement, car c'est ce que semble vouloir dire la disposition, mais lorsqu'il est dit «sauf décision contraire du juge», cela semble s'appliquer également au taux d'intérêt.

Mr. Robinson: Le juge pourrait donc décider de ne pas accorder l'intérêt après jugement, c'est ce que vous voulez dire?

Mr. Molot: Théoriquement, c'est possible. Il peut y avoir de bonnes raisons. . . Vous remarquerez que la disposition concernant l'intérêt avant jugement, qui précède, laisse encore une fois discrétion à la Cour sur plusieurs points et notamment pour accorder ou refuser l'intérêt pour une période autre que celle prévue au paragraphe (2). Autrement dit, cette disposition donne à la Cour la souplesse d'action nécessaire pour décider, selon le cas, si l'intérêt doit être accordé, à quel taux, etc. . .

Mr. Robinson: Pourquoi ne pourrait-on appliquer à l'intérêt après jugement le principe utilisé pour l'intérêt avant jugement, tel que l'explique le paragraphe 36(1), et qui porte que les règles de droit en matière d'intérêt avant jugement qui, dans une province, régissent les rapports entre particuliers s'appliquent à toute instance devant la Cour et dont le fait générateur est survenu dans cette province? Ne pourrions pas reprendre ces termes pour l'intérêt après jugement?

M. Molot: C'est théoriquement possible.

Mr. Robinson: Il me semble que ce serait beaucoup plus juste à l'égard des particuliers.

Mr. Nicholson: Mais il me semble qu'au niveau provincial, si le jugement ne fait état d'aucun intérêt, le taux est hautement prescrit par une loi provinciale. Nous avons donc ici une disposition très semblable à ce qui se fait dans les provinces pour les intérêts après jugement.

Mr. Robinson: Non, non. Vous voyez, c'est là le problème. Le problème. . .

Mr. Nicholson: Il était autrefois très faible. Il doit avoir été modifié assez récemment.

Mr. Robinson: Le problème, c'est que ce taux d'intérêt-là est fixé à 5 p. 100. C'est beaucoup trop faible. Si nous le liions à la décision provinciale, ce serait au moins un peu plus équitable.

Le président: Ou au taux de la Banque du Canada, comme vous l'avez suggéré dans votre. . .

Mr. Robinson: Ou au taux de la Banque. Vous pourriez donc peut-être revoir cet article-là et envisager de

[Texte]

basically the same wording as the pre-judgment interest provision or linked to the Bank of Canada rate.

Mr. Thacker: On that point, does section 37 not really leave it to the judge? It says unless otherwise ordered by the judge you get 5%. Does not "unless otherwise ordered" really give the judge the entire power that you might want him to have, and if interest rates are high he is going to act under section 37.

Mr. Robinson: I think judges are quite properly entitled to look at all of the sections of an act. This sends a pretty clear signal that this should be the rule unless the judge for some particular reason wants to do something different. When there is a different regime for pre-judgment interest set out in the previous section, I think it is quite reasonable for the judge to say that Parliament felt that in normal circumstances it should be this. I think we want to say that the normal rule should be that it is the same kind of rate as the pre-judgment.

I do not disagree with Mr. Thacker that the judge could alter that. We could say unless otherwise ordered by the court, and then say the judgment bears interest from the time of giving a judgment at the rate of "interest in force in a province between subject and subject", the same wording as section 36. I think that shifts it so that it is the norm.

Clause 9 allowed to stand

The Chairman: I do not think there are any amendments to clause 10. It repeals a section of the act.

Mr. Nicholson: The government amendment to clause 9 then would stand as well, and members might want to direct their attention to that, which is removing the specific date.

Mr. Robinson: We can pass that now.

The Chairman: I think we will leave the whole clause.

Mr. Nicholson: We will do it all at once.

Clause 10 agreed to

On clause 11

Mr. Robinson: Mr. Chairman, could we get some rationale for this particular clause? What is the reason for including this?

Mr. Nicholson: I think the court should have that power, Mr. Robinson, and it is worded in such a way that we are not lightly taking away anyone's rights to bring application or bring proceedings before the court. I believe in the normal course that if a court feels that a litigant has persistently been wasting the time of the court in prolonging an action and running up expenses the court should have the power to order that no further

[Traduction]

reprandre le libellé de l'article sur l'intérêt avant jugement, ou de lier le taux d'intérêt à celui pratiqué par la Banque du Canada.

M. Thacker: À ce propos, l'article 37 ne laisse-t-il pas au juge la liberté d'en décider? On dit à l'article 37 que sauf décision contraire de la cour, le taux d'intérêt est de 5 p. 100. L'expression «sauf décision contraire» ne donne-t-elle pas au juge toute la latitude que vous lui souhaitez, et si les taux d'intérêt sont élevés, il peut rendre une décision en vertu de l'article 37.

M. Robinson: Les juges ont parfaitement le droit de se prévaloir de tous les articles d'une loi. Par cet article, on fait très clairement comprendre au juge que ceci devrait être la règle, à moins que des raisons particulières ne justifient une décision différente. Comme l'article précèdent traite spécifiquement de l'intérêt avant jugement, il me paraît tout à fait raisonnable qu'un juge conclue que le Parlement a voulu qu'il en soit ainsi dans des circonstances normales. Or ce que nous voulons faire comprendre, il me semble, c'est qu'en règle générale, le taux d'intérêt devrait être le même que pour l'intérêt avant jugement.

Je conviens avec M. Thacker que le juge peut modifier le taux. Nous pourrions dire «sauf décision contraire de la cour si le jugement porte intérêt, à compter de l'heure prononcée, au taux en vigueur dans la province entre particuliers», comme à l'article 36. Mis ainsi, cela deviendrait la règle.

L'article 9 est reporté.

Le président: Il me semble qu'il n'y a pas d'amendement à l'article 10. Celui-ci a pour effet d'abroger un autre article.

M. Nicholson: Il faut également reporter l'amendement proposé par le gouvernement à l'article 9, amendement qui, je vous le signale, vise à éliminer la date précise.

M. Robinson: Nous pouvons l'adopter maintenant.

Le président: Je préfère reporter l'article tout entier.

M. Nicholson: Nous le réglerons en entier d'une seule fois.

L'article 10 est adopté

Article 11

M. Robinson: Monsieur le président, peut-on nous expliquer cet article? Pourquoi l'a-t-on inclus?

M. Nicholson: Monsieur Robinson, la cour devrait à mon sens avoir cette autorité, et l'article est rédigé de telle manière qu'il ne restreint pas à la légère le droit d'un particulier à présenter une requête ou à engager une instance devant la cour. Si la cour estime, dans le courant d'une instance, qu'une des parties, de façon persistante, fait perdre du temps à la cour en prolongeant l'instance, et en fait augmenter le coût, la cour doit avoir l'autorité

[Text]

proceedings be instituted by that person on the court. As I say—

Mr. Robinson: Has there been any particular problem brought to our attention? I am not suggesting I am opposed to it. I would just like to know whether this has been a problem.

Mr. Nicholson: I think generally in the courts in this country there have been problems here. I am not aware of problems specifically with respect to the Federal Court. Certainly by giving concurrent jurisdiction with provincial courts across the country, we are attempting to open up the courts to more people and that certainly is a power that provincial courts have had. I believe there has been legislation in most provinces to deal with vexatious proceedings.

Mr. Robinson: Thank you, Mr. Chairman.

The Chairman: There was a suggestion by one of the witnesses that this clause should be moved to the general section of the bill and out of the section dealing with Crown proceedings, where it now apparently is. The purpose of that was to ensure that it applied to questions other than the ones of Crown liability. In other words, it would also apply to any other applications brought in the court. It appears that because it is in the Crown liability section of the act, in the part dealing with Crown liability rather than in the general section of the act, it may only apply to proceedings being brought against the Crown so that only the Crown would be able to take advantage of it.

Is there any merit in that argument? It was advanced to us in the hearings. It may be that by simply renumbering this clause we would achieve the result that is intended by it. Or is there no merit in it?

• 1255

Mr. Nicholson: I do not think there was any confusion on that point. I remember the point being made. Mr. Molot, do you have any comments?

Mr. Molot: One of the basic features of the bill is that all the purely Crown-related provisions have been shifted into the Crown Liability and Proceedings Act, so there are no Crown-related parts to the act.

Clauses 11 and 12 agreed to

On clause 13

The Chairman: We have amendments to clause 13. I think we are to start with N-7.

Mr. Robinson: Mr. Chairman, I do not think I want to proceed with this. This again just reflected a recommendation that was made by the Bar Association for purposes of discussion.

Perhaps I could just ask Mr. Nicholson for his response to the suggestion that perhaps a smaller committee, a smaller working group, which apparently has been quite

[Translation]

nécessaire pour interdire que cette personne engage d'autres instances devant elle. Comme je le disais. . .

M. Robinson: Nous a-t-on signalé des cas particuliers? Je ne dit pas que j'y sois opposé. J'aimerais simplement savoir s'il y a eu des difficultés.

M. Nicholson: De façon générale, il y a eu des problèmes de ce genre dans les tribunaux. Je n'ai pas connaissance de cas particuliers touchant la Cour fédérale. Il est certain qu'en lui donnant compétence concurrente à celle des cours provinciales, dans tout le pays, nous essayons d'élargir au plus grand nombre l'accès aux tribunaux, et les cours provinciales ont cette autorité. Je crois que la plupart des provinces ont des lois contre les instances vexatoires.

M. Robinson: Merci, monsieur le président.

Le président: Un des témoins a suggéré que cet article soit placé dans la partie générale du projet de loi, plutôt que dans la partie sur les instances auxquelles l'État est partie, comme c'est apparemment le cas actuellement, et c'est pour s'assurer que cela s'applique à des points autres que celui de la responsabilité de l'État. Autrement dit, cela vaudrait également pour toute autre requête devant le tribunal. Il semble que si l'article est inclus dans la partie de la loi qui porte sur la responsabilité de l'État, plutôt que dans sa partie générale, son application pourrait être restreinte aux poursuites contre l'État, et donc seul l'État pourrait s'en prévaloir.

L'argument est-il valable? Il nous a été présenté pendant les audiences. Il suffirait peut-être simplement de renuméroter l'article pour obtenir le résultat visé. L'argument est-il creux?

M. Nicholson: Je ne crois pas qu'il y ait eu confusion du tout. Je me souviens parfaitement de ce qui a été dit. Monsieur Molot, auriez-vous quelque chose à ajouter?

M. Molot: Ce projet de loi a pour principale caractéristique de transposer toutes les dispositions qui concernent l'État seulement à la Loi sur la responsabilité civile de l'État et le contentieux administratif, pour que tout ce qui touche à l'État soit distinct.

Les articles 11 et 12 sont adoptés

Article 13

Le président: Des amendements ont été proposés à l'article 13. Je crois que nous devons commencer par l'amendement N-7.

M. Robinson: Monsieur le président, je ne crois pas que je le présenterai. Là encore, cet amendement s'inspirait d'une recommandation formulée par l'Association du barreau canadien pour discussion.

Peut-être pourrais-je tout de même demander à M. Nicholson s'il ne pense pas qu'un comité plus restreint, un groupe de travail plus petit, qui de toute apparence a

[Texte]

effective, would achieve the same ends. I do not feel strongly about it, but...

Mr. Nicholson: The only thought I have, Mr. Robinson, is that a committee such as this might want to have subcommittees and want to reflect the regions of this country. It just seemed to me it would make it a little more difficult to reduce the size of the committee to have subcommittees and to look at various aspects of the rules. As well, it would make it a little more difficult to represent the various regions across this country. So I did not hear anything—

Mr. Robinson: That is fine, Mr. Chairman.

Mr. Nicholson: With all respect to them, that persuaded us why we would reduce the number.

Clauses 13 to 18 inclusive agreed to

On clause 19

The Chairman: There are some amendments.

Mr. Nicholson: I have an amendment on that one, Mr. Chairman.

The Chairman: It is amendment G-5.

Mr. Nicholson: I move that clause 19 of Bill C-38 be amended by striking out line 8 on page 14 and substituting the following:

board, commission or other tribunal, other than a service tribunal within the meaning of the National Defence Act, the

Amendment agreed to

The Chairman: Will the same one be moved in proposed subsection 57.(2); that is, on line 16? No, I guess it is not necessary.

I had a question on this one. There was a recommendation in one of the submissions made to us—and I might find it, but it might take me a minute—that the words “or a federal board, commission or other tribunal” should come out. The argument was that questions on constitutional matters should be raised only before the Federal Court and not before the tribunals anyway; they should not have jurisdiction to decide those things. I do not say the argument is a very strong one, but has it been considered?

Mr. Nicholson: Well, perhaps I will let Mr. Molot—

Mr. Molot: It may be that we would wish that to be the position in the laws of this country, but there are cases in the Supreme Court and there presumably will be more on this very question of whether tribunals have the jurisdiction to decide Charter questions.

Mr. Robinson: May I ask a related question? This is a new provision; it does not exist now. I am just wondering about the potential to really paralyse the process in practical terms. As I read it, where the constitutionality of a provincial regulation, for example, is challenged before any federal board, every province and the federal government have to be notified. Here you have say a

[Traduction]

donné de bons résultats, serait tout aussi efficace. Je ne tiens pas mordicus, mais...

M. Nicholson: Monsieur Robinson, il me semble qu'un comité comme celui-ci pourrait décider de former des sous-comités afin de représenter les régions de ce pays. Si ce comité était réduit, il aurait du mal à former des sous-comités et à s'intéresser à tous les aspects des règles. Il lui serait aussi difficile de représenter les diverses régions de ce pays. Je n'ai rien entendu qui...

M. Robinson: Très bien, monsieur le président.

M. Nicholson: Cela dit, pourquoi réduirions-nous leur nombre?

Les articles 13 à 18 sont adoptés

Article 19

Le président: Des amendements sont proposés à l'article 19.

M. Nicholson: J'en ai un à proposer, monsieur le président.

Le président: C'est l'amendement G-5.

M. Nicholson: Il est proposé que l'article 19 du projet de loi C-38 soit modifié par substitution, à la ligne 7, page 14, de ce qui suit:

Cour ou un office fédéral, sauf s'il s'agit d'un tribunal militaire au sens de la Loi sur la défense nationale, ne peuvent-être

L'amendement est adopté

Le président: Ce même amendement sera-t-il proposé au paragraphe 57.(2), à la ligne 12? Non, je suppose que ce n'est pas nécessaire.

Je voudrais poser une question à propos de cet amendement. Quelqu'un avait proposé, dans un des mémoires que nous avons reçu—et il se peut que je le trouve, mais cela risque de prendre un certain temps—que les mots «ou un office fédéral» devraient être supprimés. Selon l'argument avancé, seule la Cour fédérale pouvait être saisie de questions d'ordre constitutionnel; aucun autre tribunal n'avait compétence en la matière. Je ne dis pas que cet argument est solide, mais y avez-vous pensé?

M. Nicholson: Je demanderai à M. Molot...

M. Molot: Il se peut que cela devienne le cas, mais la Cour suprême a déjà été saisie de causes en ce sens, il y en aura d'autres, et elle devra décider si les tribunaux ont compétence pour juger toutes causes ayant trait à la Charte.

M. Robinson: Puis-je poser une question sur le même sujet? Cette disposition est nouvelle, elle n'existait pas auparavant. Je me demande si ce faisant, nous ne risquons pas de paralyser l'ensemble du processus. Si je comprends bien cette disposition, lorsque la validité, sur le plan constitutionnel, d'un texte d'application provinciale, par exemple, est en cause devant un office fédéral, toutes les

[Text]

provincial regulation applicable in one province and you then have to notify every other province and the federal government that this particular provincial regulation, or provincial law for that matter, is being challenged. Does that not have the potential really to cause some difficulties and delays in process? Mr. Nicholson, maybe you have some thoughts on that.

• 1300

Mr. Nicholson: I do, but I will listen to Mr. Molot first. You sensed that I would, did you, Mr. Robinson?

Mr. Robinson: I do, yes.

Mr. Molot: Let me lay out, in a sense, the choices we had. There are constitutional notice provisions in the statutes of all the provinces, most of which, 7 out of 10, require that the AG of the province and the AG of Canada be served with a notice whenever a constitutional issue comes up in that province's court system. Of course we wanted to mirror that as much as possible, certainly not to require a notice only on the AG of Canada, because that would—

Mr. Robinson: I understand that part.

Mr. Molot: Okay. Then we were faced with the prospect of either that alternative or all provincial AGs. There was no way we could do as the provinces have done, AG of the province and AG of Canada. They can do that quite rightfully, but we have to include all of the provinces or none of the provinces. So we were left with that situation.

All this does is notify. There is no great burden in requiring parties to notify the provinces, what with fax machines, and there is no great formality attached. The only issue then is how many provinces and the federal AG will want to appear in that proceeding to make arguments.

Mr. Robinson: Let me just stop you a moment. When you say sort of blithely that there is no problem in notifying all of the provinces and the federal government, if you are a litigant then you have to serve notice on all these people. You do not just send out a fax; you have to serve notice—

Mr. Molot: Well, apparently our litigation people tell us that is how they are often served, with a faxed notice.

Mr. Robinson: In any event, it seems to me you have gone overboard on this. If a provincial law is being challenged, for example—

Mr. Molot: In a federal court, for example.

[Translation]

provinces ainsi que le gouvernement fédéral doivent en être avisés. Ainsi, alors qu'un texte d'application provinciale ne concerne qu'une province, vous êtes tenus d'aviser toutes les autres provinces ainsi que le gouvernement fédéral que ce texte donné, ou cette loi, est contesté. Ne pensez-vous pas que cela risque de poser quelques problèmes et de retarder l'ensemble du processus? Qu'en pensez-vous, monsieur Nicholson?

M. Nicholson: J'ai ma petite idée là-dessus, mais je demanderai à M. Molot d'intervenir le premier. Vous avez eu l'impression que j'avais une idée là-dessus, n'est-ce pas?

M. Robinson: En effet, oui.

M. Molot: Plusieurs options nous étaient offertes. Les lois de toutes les provinces comportent des dispositions portant notification du procureur général de la province et du procureur général du Canada lorsqu'un tribunal provincial est saisi d'une question d'ordre constitutionnel; c'est le cas de sept provinces sur dix. Nous avons voulu évidemment reproduire le plus possible ces dispositions, nous ne voulions pas que seul le procureur général du Canada soit avisé, car cela. . .

M. Robinson: Oui, je comprends cela.

M. Molot: Bien. Nous avions donc le choix entre cette solution ou prévenir tous les procureurs généraux des provinces. Nous ne pouvions pas faire comme les provinces avaient fait, c'est-à-dire aviser le procureur général de la province en cause et le procureur général du Canada. Les provinces peuvent le faire en toute légalité, mais nous devons inclure toutes les provinces ou aucune d'entre elles. Il ne nous restait plus que cette option-là.

Il s'agit simplement d'envoyer un avis. Il n'en coûte pas beaucoup aux parties en cause d'aviser les provinces, elles peuvent l'envoyer par télécopie, et aucune formalité n'est requise. Mais combien de procureurs généraux provinciaux voudront présenter leurs arguments au cours des délibérations du tribunal en plus du procureur général fédéral?

M. Robinson: Un instant. Lorsque vous dites un peu légèrement qu'il est facile d'aviser toutes les provinces et le gouvernement fédéral, vous devez, si vous êtes plaideur, signifier un avis à tous ces gens-là. Vous ne pouvez pas vous contenter de le faire par télécopie; il faut leur signifier officiellement. . .

M. Molot: Apparemment, nos juristes nous disent que ces avis sont souvent signifiés par télécopie.

M. Robinson: De toute façon, il me semble que vous êtes allé un peu trop loin à cet égard. Si une loi provinciale est mise en cause, par exemple. . .

M. Molot: Devant une cour fédérale, par exemple.

[Texte]

Mr. Robinson: If a provincial law is being challenged in a federal court, why do all of the other provincial Attorneys General have to be notified?

Mr. Molot: I suppose for the same reason as when something like this happens in the Supreme Court. Very often you have comparable provincial provisions across the country. Earlier we were discussing labour legislation. In labour legislation there is a lot of comparability across the country. So even though a particular provincial act or provision may be in play, other provinces may feel they have an interest in the outcome of that decision. Again, it was the question of could we fail in our legislation to notify all provincial AGs? Could we split things so only one province could be notified and therefore, as you say, relieve the burden of the process so that the litigation will not be delayed unduly?

It may be that after the notice is made to all provinces none of them think it is important enough or only the province whose legislation is in play thinks it is important enough. In a sense, the Attorneys General have to make the decision whether they think it is worth their while to make submissions.

Mr. Robinson: Certainly a very respected body in Canada, the Council of Canadian Administrative Tribunals—and this may be the body to which the Chair was referring—in their brief raised serious questions about this. They said, and I am quoting now from the summary of their brief:

the obligation to notify the Attorney General of Canada and the ten provincial attorneys general that a constitutional issue has been raised before a federal agency, a provision that will encourage the proliferation of false constitutional debates purely for the purpose of delaying proceedings

If you are trying to delay, this is a great way of delaying.

Mr. Molot: That is an interesting submission, because it goes to the heart of the matter; namely, there should be no constitutional notice provision at all, the basis of that being that Attorneys General, who represent the public interest, should not have any notice that there is a constitutional issue that is going to be argued in front of a tribunal or the Federal Court. That, to us, seems contrary to the constitutional principle.

Mr. Robinson: Is it really all or nothing? Surely you can fine-tune this. That is I guess the real question.

Mr. Molot: Well, we did think about it.

Mr. Robinson: Now there is nothing.

Mr. Molot: Yes.

[Traduction]

M. Robinson: Si une loi provinciale est mise en cause devant une cour fédérale, pourquoi tous les procureurs généraux de toutes les autres provinces doivent-ils en être avisés?

M. Molot: Pour les mêmes raisons, je suppose, que lorsque cela s'applique à la Cour suprême. Les dispositions des textes législatifs provinciaux se ressemblent très souvent. Nous discutons tout à l'heure de la législation du travail. En espèce, les textes se ressemblent. Ainsi, même si une loi ou une disposition provinciale particulière est en jeu, il se peut que d'autres provinces s'intéressent à la décision rendue. Là encore, il s'agissait de savoir si nous pouvions ne pas aviser les procureurs généraux de toutes les provinces? Pouvions-nous n'en aviser qu'un et ainsi alléger le processus, comme vous dites, pour que le procès suive son cours dans les meilleurs délais?

Après en avoir été avisé, il se peut qu'aucune des provinces ne juge l'affaire suffisamment importante ou que seule la province dont le texte législatif est contesté la juge importante. En fait, il appartient aux procureurs généraux de décider s'ils veulent présenter les arguments ou non.

M. Robinson: Un organisme très respecté au Canada, le Conseil des tribunaux administratifs canadiens—et c'est peut-être de cette association dont le président voulait parler—a émis de sérieux doutes à ce sujet dans le mémoire qu'il a présenté devant le Comité. Permettez-moi de vous citer un passage du résumé de leur mémoire:

l'obligation de donner avis au procureur général du Canada et aux 10 procureurs généraux provinciaux du fait qu'une question constitutionnelle a été soulevée devant un office fédéral, cette disposition étant de nature à favoriser la prolifération des faux débats constitutionnels à des fins purement dilatoires.

Si vous essayez de retarder les débats, voilà une très bonne façon d'y parvenir.

M. Molot: Ce mémoire est intéressant, car il va au fond du problème; à savoir, il ne devrait y avoir aucune disposition portant notification des procureurs généraux en cas de conflit constitutionnel, pour la simple raison que les procureurs généraux, qui représentent l'intérêt public, ne devraient pas être avisés de ce qu'un tribunal ou de ce que la Cour fédérale ont été saisis d'une question d'ordre constitutionnel. Cela nous semble contraire au principe constitutionnel.

M. Robinson: Faut-il que ce soit tout ou rien? Il me semble que vous pouvez trouver d'autres solutions. Voilà la question, en fait.

M. Molot: En fait, nous y avons beaucoup réfléchi.

M. Robinson: A l'heure actuelle, aucune disposition en ce sens n'existe.

M. Molot: Non, en effet.

[Text]

[Translation]

• 1305

Mr. Robinson: This is everything. I mean, you could not go any more than this. Is there not some mechanism whereby, for example, if a provincial law or regulation is being challenged the court could order that all provinces be served?

Mr. Nicholson: We talked about that as well, Mr. Robinson, and I thought that may have been longer.

Mr. Robinson: No, if there is not—

Mr. Nicholson: It might take longer than if you just notified the Attorneys General across the country, you see. I believe you are right, that is the alternative. But then to try to get the tribunal to make an order that this only affects one Attorney General would require require time and effort and money. It seems to me that considering all the alternatives this is the most expeditious way to do it.

Mr. Robinson: Well, I want to raise it—

Mr. Nicholson: I know the point you are raising, and I certainly have sympathy with that. I do not like to see any delays in the process here, but I do not see any other way out of this than the way we have—

The Chairman: We can let this one go and see how it works.

Clause 19 as amended agreed to

The Chairman: In light of the time, do you want to stop? What is the committee's desire?

Mr. Thacker: Mr. Chairman, it appears that there are no amendments between clauses 20 and 30 inclusive—

The Chairman: I have a few questions in there, though.

Mr. Thacker: Have you?

The Chairman: Yes.

Mr. Thacker: I would be prepared to move the appropriate motion if there were no questions.

An hon. member: I have a plane I have to catch.

The Chairman: I have a few questions in there. Notice of claim is going to be a problem, I think, but other than that I do not have a lot. I have some difficulty with clause 23, which deals with the notice of claim, that seven-day notice. I think we might better leave it to the call of the clerk.

A voice: The Chair.

The Chairman: Oh, I thought the clerk did all of that.

An hon. member: We know where the real power lies!

M. Robinson: Et maintenant il y a tout. Vous ne pouvez pas aller plus loin, de toute façon. Ne pourrait-on pas, par exemple, prévoir un mécanisme selon lequel toutes les provinces seraient signifiées, sur décision du tribunal, en cas de contestation d'une loi ou d'un texte d'application provinciale?

M. Nicholson: Nous en avons également discuté, monsieur Robinson, et j'ai pensé que cela pourrait prendre encore plus de temps.

M. Robinson: Non, s'il n'y a pas. . .

M. Nicholson: Ce pourrait être encore plus long que si vous vous contentiez d'en aviser les procureurs généraux de toutes les provinces. Je crois que vous avez raison, c'est cela l'autre solution. Mais demander au tribunal de décider que cette affaire n'intéresse qu'un procureur général exigerait beaucoup de temps, d'effort et d'argent. Compte tenu de toutes les solutions possibles, il me semble que celle que nous avons retenue est la plus rapide.

M. Robinson: Je voudrais dire. . .

M. Nicholson: Je sais ce que vous allez dire, et je comprends. Je ne voudrais pas que le processus soit retardé indûment, mais je ne vois pas d'autres solutions que celle que nous avons. . .

Le président: Adoptons cette disposition et voyons ce qu'elle donnera.

L'article 19, modifié, est adopté

Le président: Vu l'heure, voulez-vous que nous nous arrêtons? Que désirez-vous?

M. Thacker: Monsieur le président, il ne semble pas qu'il y ait d'amendement entre les articles 20 et 30 inclusivement. . .

Le président: J'aurais tout de même quelques questions à poser à propos de certains de ces articles.

M. Thacker: Ah bon?

Le président: Oui.

M. Thacker: Je serais disposé à proposer la motion ad hoc si personne ne voulait poser de questions.

Une voix: J'ai un avion à prendre.

Le président: J'ai quelques questions à poser. Notamment, à propos de l'avis de réclamation, ce qui va être épineux, mais je n'en ai pas beaucoup d'autres. Je n'aime pas beaucoup l'article 23, qui porte sur l'avis de réclamation, cet avis de sept jours. Je crois que nous ferions mieux de lever cette séance jusqu'à nouvelle convocation du greffier.

Une voix: Du président.

Le président: Oh, je croyais que c'était le greffier qui s'occupait de tout cela.

Une voix: Nous savons qui tient les véritables rênes du pouvoir!

[Texte]

The Chairman: All right, we will declare the meeting adjourned to the call of the Chair.

Mr. Nicholson: Mr. Chairman—

The Chairman: Sorry, Mr. Nicholson.

Mr. Nicholson: I think most members would agree if we could get this on as quickly as possible. Next Tuesday many of us will be sitting on the abortion committee as well, and I am sure we would appreciate getting through this so we can concentrate on other matters.

The Chairman: I guess the best thing to do is to telephone—

Mr. Nicholson: Tuesday, if possible, Mr. Chairman.

The Chairman: Tuesday, if possible.

Mr. Robinson: Tuesday afternoon the abortion committee sits—

Mr. Nicholson: So perhaps the morning.

The Chairman: So Tuesday morning.

Mr. Nicholson: That is fine.

Mr. Robinson: At 11 a.m. rather than 9.30 a.m., though.

Mr. Nicholson: Is that right?

Mr. Robinson: Yes. I have a meeting 11.30 a.m.

The Chairman: I am afraid I may have an 11 a.m. as well, at least an 11 a.m. with Privileges and Elections. I declare the meeting adjourned.

[Traduction]

Le président: Très bien, la séance est levée jusqu'à nouvelle convocation du président.

M. Nicholson: Monsieur le président. . .

Le président: Excusez-moi, monsieur Nicholson.

M. Nicholson: Je crois que la plupart des membres du Comité ne verraient aucun inconvénient à ce que ce projet de loi soit adopté le plus rapidement possible. Mardi prochain, beaucoup d'entre nous siégeront au comité chargé d'examiner le projet de loi sur l'avortement, et je suis sûr que nous préfererions avoir adopté ce projet de loi pour que nous puissions concentrer notre attention sur d'autres sujets.

Le président: La meilleure chose à faire serait, je suppose, de téléphoner. . .

M. Nicholson: Mardi, si possible, monsieur le président.

Le président: Mardi, si possible.

M. Robinson: Le comité chargé d'examiner le projet de loi sur l'avortement siège mardi après-midi. . .

M. Nicholson: Le matin alors.

Le président: Disons mardi matin.

M. Nicholson: Est-ce satisfaisant?

M. Robinson: À 11 heures plutôt qu'à 9h30 cependant.

M. Nicholson: Est-ce satisfaisant?

M. Robinson: Oui, j'ai une réunion à 11h30.

Le président: Je crains d'en avoir une aussi à 11 heures avec le comité des Privilèges et Elections. La séance est levée.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Canadian Government Publishing Centre,
Supply and Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à
Centre d'édition du gouvernement du Canada,
Approvisionnement et Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9

WITNESS

From the Department of Justice:

Henry L. Molot, Q.C., Senior General Counsel,
Advisory and Administrative Law, Public Law
Branch.

TÉMOIN

Du ministère de la Justice:

Henry L. Molot, c.r., avocat général principal, Section
de consultation et de droit administratif, Direction
du droit public.

A1
KC3
989
21

Convention
Publications

HOUSE OF COMMONS

Issue No. 8

Tuesday, January 30, 1990

Chairman: Russell MacLellan

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule n° 8

Le mardi 30 janvier 1990

Président : Russell MacLellan

*Minutes of Proceedings and Evidence of the
Legislative Committee on*

BILL C-38

**An Act to amend the Federal Court Act,
the Crown Liability Act, the Supreme
Court Act and other Acts in consequence
thereof**

RESPECTING:

Order of Reference

INCLUDING:

The Report to the House

WITNESS:

(See back cover)

*Procès-verbaux et témoignages du Comité législatif
sur le*

PROJET DE LOI C-38

**Loi modifiant la Loi sur la Cour fédérale,
la Loi sur la responsabilité de l'État, la
Loi sur la Cour suprême et d'autres lois en
conséquence**

CONCERNANT :

Ordre de renvoi

Y COMPRIS :

Le Rapport à la Chambre

TÉMOIN:

(Voir à l'endos)



Second Session of the Thirty-fourth Parliament,
1989-90

Deuxième session de la trente-quatrième législature,
1989-1990

LEGISLATIVE COMMITTEE ON BILL C-38

Chairman: Russell MacLellan

Members

Doug Fee
Al Horning
Peter Milliken
Rob Nicholson
George Rideout
Svend Robinson
Jacques Tétreault
Blaine Thacker—(8)

(Quorum 5)

G.A. Sandy Birch
Clerk of the Committee

Pursuant to Standing Order 114(3):

On Friday, January 26, 1990:

Doug Fee replaced Brian O'Kurley.

On Tuesday, January 30, 1990:

George Rideout replaced George Proud.

COMITÉ LÉGISLATIF SUR LE PROJET DE LOI C-38

Président: Russell MacLellan

Membres

Doug Fee
Al Horning
Peter Milliken
Rob Nicholson
George Rideout
Svend Robinson
Jacques Tétreault
Blaine Thacker—(8)

(Quorum 5)

Le greffier du Comité
G.A. Sandy Birch

Conformément à l'article 114(3) du Règlement :

Le vendredi 26 janvier 1990 :

Doug Fee remplace Brian O'Kurley.

Le mardi 30 janvier 1990 :

George Rideout remplace George Proud.

REPORT TO THE HOUSE

Thursday, February 1, 1990

The Legislative Committee on Bill C-38, an Act to amend the Federal Court Act, the Crown Liability Act, the Supreme Court Act and other Acts in consequence thereof, has the honour to report the Bill to the House.

In accordance with its Order of Reference of Wednesday, November 1, 1989, your Committee has considered Bill C-38 and has agreed to report it with the following amendments:

Clause 1

Strike out lines 4 to 9, on page 1, and substitute the following therefor:

"1. (1) Section 2 of the *Federal Court Act* is renumbered as subsection 2(1).

(2) The definition "Supreme Court" in subsection 2(1) of the said Act is repealed.

(3) The definitions "federal board, commission or other tribunal" and "ship" in subsection 2(1) of the said Act are repealed and the"

Add immediately after line 2, on page 2, the following:

"(4) Section 2 of the said Act is further amended by adding thereto the following subsection:

"(2) For greater certainty, the expression "federal board, commission or other tribunal", as defined in subsection (1), does not include the Senate, the House of Commons or any committee or member of either House.""

Clause 2

Strike out line 10, on page 2, and substitute the following therefor:

"and every application for judicial review or reference to the"

Clause 5

Strike out line 18, on page 4, and substitute the following therefor:

"be made within thirty days after the time the"

Strike out line 26, on page 4, and substitute the following therefor:

"tion of those thirty days, fix or allow."

Strike out line 34, on page 4, and substitute the following therefor:

RAPPORT À LA CHAMBRE

Le jeudi 1^{er} février 1990

Le Comité législatif sur le projet de loi C-38, Loi modifiant la Loi sur la Cour fédérale, la Loi sur la responsabilité de l'État, la Loi sur la Cour suprême et d'autres lois en conséquence, a l'honneur de rapporter le projet de loi à la Chambre.

Conformément à son ordre de renvoi du mercredi 1^{er} novembre 1989, votre Comité a étudié le projet de loi C-38 et a convenu d'en faire rapport avec les modifications suivantes :

Article 1

Retrancher les lignes 4 à 9, page 1, et les remplacer par ce qui suit :

"1. (1) L'article 2 de la *Loi sur la Cour fédérale* devient le paragraphe 2(1).

(2) La définition de «Cour suprême», au paragraphe 2(1) de la même loi est abrogée.

(3) Les définitions de «navire» et «office fédéral», au paragraphe 2(1) de la même loi, sont abrogées et respectivement remplacées par ce»

Ajouter immédiatement après la ligne 3, page 2, ce qui suit :

"(4) L'article 2 de la même loi est modifié par adjonction de ce qui suit :

"(2) Il est entendu que sont également exclus de la définition d'«office fédéral» le Sénat et la Chambre des communes ou tout comité ou membre de l'une ou l'autre chambre.»

Article 2

Retrancher la ligne 10, page 2, et la remplacer par ce qui suit :

"des de contrôle judiciaire ou renvois faits à celle-ci sont entendus"

Article 5

Retrancher la ligne 14, page 4, et la remplacer par ce qui suit :

"sont à présenter dans les trente jours qui"

Retrancher la ligne 21, page 4, et la remplacer par ce qui suit :

"peut, avant ou après l'expiration de ces trente"

Retrancher la ligne 32, page 4, et la remplacer par ce qui suit :

“quash, set aside or set aside and refer back for determination in accordance with such directions as it considers to be appropriate, prohibit or”

In the French version only, strike out line 11, on page 5, and substitute the following therefor:

“fraude ou de faux témoignage”

Strike out line 41, on page 5, and substitute the following therefor:

“bunal, other than a service tribunal within the meaning of the *National Defence Act*, refer any question or issue of the”

Strike out line 12, on page 6, and substitute the following therefor:

“Canada, to the Court Martial Appeal Court, to the Tax Court of Canada, to”

Clause 8

Strike out lines 44 to 46, on page 7, and substitute the following therefor:

“(g) the Immigration Appeal Division and the Convention Refugee Determination Division of the Immigration and Refugee Board established by the *Immigration Act*;

(h) the Canada Labour Relations Board continued by the *Canada Labour Code*;

(i) the Public Service Staff Relations Board established by the *Public Service Staff Relations Act*;

(j) the Copyright Board established by the *Copyright Act*;

(k) the National Transportation Agency established by the *National Transportation Act, 1987*.”

Clause 9

Strike out lines 24 to 26, on page 8, and substitute the following therefor:

“in any other Act of Parliament and subject to subsection (2), the laws relating to prejudgment interest in proceedings between subject and subject that are in force in a province”

Strike out lines 31 and 32, on page 8, and substitute the following therefor:

“for the payment of money in respect of a cause of action arising outside any province or in respect of

«ou infirmer et renvoyer pour jugement conformément aux instructions qu'elle estime appropriées, ou prohiber ou encore restreindre toute»

Dans la version française seulement, retrancher la ligne 11, page 5, et la remplacer par ce qui suit :

«fraude ou de faux témoignage»

Retrancher la ligne 38, page 5, et la remplacer par ce qui suit :

«office fédéral, sauf s'il s'agit d'un tribunal militaire au sens de la *Loi sur la défense nationale*, renvoyer devant la Section»

Retrancher la ligne 12, page 6, et la remplacer par ce qui suit :

«appel, devant la Cour fédérale, la Cour d'appel de la cour martiale, la Cour»

Article 8

Retrancher les lignes 44 à 47, page 7, et les remplacer par ce qui suit :

«g) la section d'appel de l'immigration et la section du statut de réfugié de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié constituée par la *Loi sur l'immigration*;

h) le Conseil canadien des relations du travail au sens du *Code canadien du travail*;

i) la Commission des relations de travail dans la fonction publique constituée par la *Loi sur les relations de travail dans la fonction publique*;

j) la Commission du droit d'auteur constituée par la *Loi sur le droit d'auteur*;

k) l'Office national des transports constitué par la *Loi de 1987 sur les transports nationaux*»

Article 9

Retrancher la ligne 22, page 8, et la remplacer par ce qui suit :

«toute autre loi fédérale et sous réserve du paragraphe (2), les règles de droit»

Retrancher les lignes 29 et 30, page 8, et les remplacer par ce qui suit :

«et dont le fait générateur n'est pas survenu dans une province ou dont les faits générateurs sont survenus dans plusieurs provinces, les intérêts avant juge»

causes of action arising in more than one province is entitled”

Strike out line 38, on page 8, and substitute the following therefor:

“dated claim, from the date or dates the cause of action or causes of”

Strike out lines 33 to 35, on page 9, and substitute the following therefor:

“ered on or after the day on which this section comes into force, but no interest shall be awarded for a period before that day.”

Strike out lines 40 to 44, on page 9, and substitute the following therefor:

“37. (1) Except as otherwise provided in any other Act of Parliament and subject to subsection (2), the laws relating to interest on judgments in causes of action between subject and subject that are in force in a province apply to judgments of the Court in respect of any cause of action arising in that province.

(2) A judgment of the Court in respect of a cause of action arising outside any province or in respect of causes of action arising in more than one province shall bear interest at such rate as the Court considers reasonable in the circumstances, calculated from the time of the giving of the judgment.”

Clause 19

Strike out line 8, on page 14, and substitute the following therefor:

“board, commission or other tribunal, other than a service tribunal within the meaning of the *National Defence Act*, the”

Clause 31

Strike out line 17, on page 18, and substitute the following therefor:

“ceedings are taken”

Strike out lines 19 to 29, on page 18.

Strike out line 6, on page 19, and substitute the following therefor:

“Finance shall authorize the payment out of”

Strike out lines 14 to 16, on page 19, and substitute the following therefor:

“any other Act of Parliament and subject to subsection (2), the laws relating to prejudgment

Retrancher les lignes 35 et 36, page 8, et les remplacer par ce qui suit :

«déterminée, depuis la ou les dates du ou des faits générateurs jusqu'à»

Retrancher la ligne 34, page 9, et la remplacer par ce qui suit :

«compter de la date de son entrée en vigueur. Aucun intérêt»

Retrancher les lignes 40 à 43, page 9, et les remplacer par ce qui suit :

«37. (1) Sauf disposition contraire de toute autre loi fédérale et sous réserve du paragraphe (2), les règles de droit en matière d'intérêt pour les jugements qui, dans une province, régissent les rapports entre particuliers s'appliquent à toute instance devant la Cour et dont le fait générateur est survenu dans cette province.

(2) Dans le cas où le fait générateur n'est pas survenu dans une province ou dans celui où les faits générateurs sont survenus dans plusieurs provinces, le jugement de la Cour porte intérêt, à compter de son prononcé, au taux que celle-ci estime raisonnable dans les circonstances.»

Article 19

Retrancher la ligne 7, page 14, et la remplacer par ce qui suit :

«Cour ou un office fédéral, sauf s'il s'agit d'un tribunal militaire au sens de la *Loi sur la défense nationale*, ne peuvent être»

Article 31

Retrancher la ligne 15, page 18, et la remplacer par ce qui suit :

«suivent les règles de pratique»

Retrancher les lignes 17 à 27, page 18.

Retrancher la ligne 6, page 19, et la remplacer par ce qui suit :

«autorise le paiement, sur le Trésor,»

Retrancher la ligne 13, page 19, et la remplacer par ce qui suit :

«toute autre loi fédérale et sous réserve du paragraphe (2), les règles de droit»

interest in proceedings between subject and subject that are in force in a province”

Strike out lines 21 and 22, on page 19, and substitute the following therefor:

“for the payment of money in respect of a cause of action against the Crown arising outside any province or in respect of causes of action against the Crown arising in more than one”

Strike out line 29, on page 19, and substitute the following therefor:

“dated claim, from the date or dates the cause of action or causes of”

Strike out lines 27 to 29, on page 20, and substitute the following therefor:

“ered on or after the day on which this section comes into force, but no interest shall be awarded for a period before that day.”

Strike out lines 36 to 40, on page 20, and substitute the following therefor:

“31.1 (1) Except as otherwise provided in any other Act of Parliament and subject to subsection (2), the laws relating to interest on judgments in causes of action between subject and subject that are in force in a province apply to judgments against the Crown in respect of any cause of action arising in that province.

(2) A judgment against the Crown in respect of a cause of action arising outside any province or in respect of causes of action arising in more than one province shall bear interest at such rate as the Court considers reasonable in the circumstances, calculated from the time of the giving of the judgment.”

Clause 41

In the French version only, strike out lines 32 and 33, on page 24, and substitute the following therefor:

“(1.1) Le registraire porte tout appel de la Cour d'appel fédérale inscrit pour audition sur la liste”

Clause 55

In the French version only, strike out line 33, on page 29, and substitute the following therefor:

“d’une fraude ou de faux”

Clause 58

Strike out lines 16 to 30, on page 30.

Retrancher les lignes 21 et 22, page 19, et les remplacer par ce qui suit :

«devant le tribunal et dont le fait générateur n'est pas survenu dans une province ou dont les faits générateurs sont survenus dans plusieurs provinces.»

Retrancher les lignes 27 et 28, page 19, et les remplacer par ce qui suit :

«déterminée, depuis la ou les dates du ou des faits générateurs jusqu'à»

Retrancher la ligne 28, page 20, et la remplacer par ce qui suit :

«compter de la date de son entrée en vigueur. Aucun intérêt»

Retrancher les lignes 35 à 39, page 20, et les remplacer par ce qui suit :

«31.1 (1) Sauf disposition contraire de toute autre loi fédérale et sous réserve du paragraphe (2), les règles de droit en matière d'intérêt pour les jugements qui, dans une province, régissent les rapports entre particuliers s'appliquent aux jugements visant l'Etat dans les cas où un fait générateur est survenu dans cette province.

(2) Un jugement rendu contre l'Etat, dans le cas où le fait générateur n'est pas survenu dans une province ou dans celui où les faits générateurs sont survenus dans plusieurs provinces, porte intérêt, à compter de son prononcé, au taux que la Cour estime raisonnable dans les circonstances.»

Article 41

Dans la version française seulement, retrancher les lignes 32 et 33, page 24, et les remplacer par ce qui suit :

«(1.1) Le registraire porte tout appel de la Cour d'appel fédérale inscrit pour audition sur la liste»

Article 55

Dans la version française seulement, retrancher la ligne 33, page 29, et la remplacer par ce qui suit :

«d’une fraude ou de faux»

Article 58

Retrancher les lignes 15 à 29, page 30.

Your Committee has ordered a reprint of Bill C-38, as amended, for the use of the House of Commons at the Report Stage.

A copy of the Minutes of Proceedings and Evidence relating to this Bill (*Issues Nos. 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7 and 8 which includes this report*) is tabled.

Votre Comité a ordonné la réimpression du projet de loi C-38, tel que modifié, pour l'usage de la Chambre des communes à l'étape du rapport.

Un exemplaire des Procès-verbaux et témoignages relatifs à ce projet de loi (*fascicules nos 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7 et 8 qui comprend le présent rapport*) est déposé.

Respectfully submitted,

Respectueusement soumis,

Le président,

RUSSELL MACLELLAN,

Chairman.

MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, JANUARY 30, 1990
(10)

[Text]

The Legislative Committee on Bill C-38, An Act to amend the Federal Court Act, the Crown Liability Act, the Supreme Court Act and other Acts in consequence thereof, met at 11:10 o'clock a.m. this day, in room 308 West Block.

Members of the Committee present: Doug Fee, Al Horning, Peter Milliken, Rob Nicholson, George Rideout, Svend Robinson, Jacques Tétreault and Blaine Thacker.

In attendance: From the Office of the Law Clerk: R.A. Archambault, General Counsel. *From the Research Branch, Library of Parliament:* Kate Dunkley, Research Officer.

Appearing: Robert Nicholson, Parliamentary Secretary to the Minister of Justice.

Witness: From the Department of Justice: Henry L. Molot, Q.C., Senior General Counsel, Advisory and Administrative Law, Public Law Branch.

Due to his unavoidable absence, Russell MacLellan designated Peter Milliken as Chairman, pursuant to Standing Order 113.

The Committee resumed its consideration of Bill C-38, An Act to amend the Federal Court Act, the Crown Liability Act, the Supreme Court Act and other Acts in consequence thereof. (*See Minutes of Proceedings, Issue No. 1, November 1989*).

The Parliamentary Secretary and the witness answered questions.

Clauses 20, 21 and 22 were severally carried.

Clause 23 carried, on division.

At 11:25 o'clock a.m., the sitting recessed.

At 12:05 o'clock p.m., the sitting resumed.

Clauses 24, 25, 26 and 27 were severally carried.

On Clause 28

Svend Robinson moved,—That clause 28 be amended by striking out lines 8 to 21, on page 17.

After debate thereon, the question being put on the amendment, it was negatived.

Clause 28 carried, on division.

Clauses 29 and 30 were severally carried.

On Clause 31

Svend Robinson moved,—That clause 31 be amended by striking out lines 19 to 29, on page 18.

After debate thereon, the question being put on the amendment, it was agreed to.

PROCÈS-VERBAL

LE MARDI 30 JANVIER 1990
(10)

[Traduction]

Le Comité législatif sur le projet de loi C-38, Loi modifiant la Loi sur la Cour fédérale, la Loi sur la responsabilité de l'État, la Loi sur la Cour suprême et d'autres lois en conséquence, se réunit aujourd'hui à 11 h 10, dans la pièce 308 de l'édifice de l'Ouest.

Membres du Comité présents: Doug Fee, Al Horning, Peter Milliken, Rob Nicholson, George Rideout, Svend Robinson, Jacques Tétreault et Blaine Thacker.

Aussi présents: Du Bureau du légiste: R.A. Archambault, conseiller général. *Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement:* Kate Dunkley, attachée de recherche.

Comparait: Robert Nicholson, secrétaire parlementaire du ministre de la Justice.

Témoin: Du ministère de la Justice: Henry L. Molot, c.r., avocat général principal, Section de consultation et de droit administratif, Direction du droit public.

Étant retenu ailleurs, Russell MacLellan a désigné Peter Milliken comme président, en application de l'article 113 du Règlement.

Le Comité poursuit l'étude détaillée du projet de loi C-38, Loi modifiant la Loi sur la Cour fédérale, la Loi sur la responsabilité de l'État, la Loi sur la Cour suprême et d'autres lois en conséquence (*voir les Procès-verbaux et témoignages du mardi 7 novembre 1989, fascicule n° 1*).

Le secrétaire parlementaire et le témoin répondent aux questions.

Les articles 20, 21 et 22 sont adoptés respectivement.

L'article 23 est adopté avec dissidence.

A 11 h 25, la séance est suspendue.

A 12 h 05, la séance reprend.

Les articles 24, 25, 26 et 27 sont adoptés respectivement.

Article 28

Svend Robinson propose,—Que l'article 28 soit modifié en supprimant les lignes 10 à 20, à la page 17.

Après débat, l'amendement est mis aux voix et rejeté.

L'article 28 est adopté avec dissidence.

Les articles 29 et 30 sont adoptés séparément.

Article 31

Svend Robinson propose,—Que l'article 31 soit modifié en supprimant les lignes 17 à 27, à la page 18.

Après débat, l'amendement est mis aux voix et adopté.

Svend Robinson moved,—That clause 31 be amended by striking out line 17, on page 18, and substituting the following therefor:

“ceedings are taken”

The question being put on the amendment, it was agreed to.

Svend Robinson moved,—That clause 31 be amended by striking out lines 12 and 13, on page 18.

The question being put on the amendment, it was negatived.

Svend Robinson moved,—That clause 31 be amended by striking out line 6, on page 19, and substituting the following therefor:

“Finance shall authorize the payment out of”

The question being put on the amendment, it was agreed to.

Robert Nicholson moved,—That clause 31 be amended

a) by striking out lines 14 to 16, on page 19, and substituting the following therefor:

“any other Act of Parliament and subject to subsection (2), the laws relating to prejudgment interest in proceedings between subject and subject that are in force in a province”

(b) by striking out lines 21 and 22, on page 19, and substituting the following therefor:

“for the payment of money in respect of a cause of action against the Crown arising outside any province or in respect of causes of action against the Crown arising in more than one”

(c) by striking out line 29, on page 19, and substituting the following therefor:

“dated claim, from the date or dates the cause of action or causes of”

(d) by striking out lines 27 to 29, on page 20, and substituting the following therefor:

“ered on or after the day on which this section comes into force, but no interest shall be awarded for a period before that day.”

(e) by striking out lines 36 to 40, on page 20, and substituting the following therefor:

“31.1 (1) Except as otherwise provided in any other Act of Parliament and subject to subsection (2), the laws relating to interest on judgments in causes of action between subject and subject that are in force in a province apply to judgments against the Crown in respect of any cause of action arising in that province.

(2) A judgment against the Crown in respect of a cause of action arising outside any province or in respect of causes of action arising in more than one province shall bear interest at such rate as the Court

Svend Robinson propose,—Que l'article 31 soit modifié en remplaçant la ligne 15, à la page 18, par ce qui suit:

«suivent les règles de pratique»

L'amendement est mis aux voix et adopté.

Svend Robinson propose,—Que l'article 31 soit modifié en supprimant les lignes 11 et 12, à la page 18.

L'amendement est mis aux voix et rejeté.

Svend Robinson propose,—Que l'article 31 soit modifié en remplaçant la ligne 6, à la page 19, par ce qui suit:

«autorise le paiement, sur le Trésor.»

L'amendement est mis aux voix et adopté.

Robert Nicholson propose,—Que l'article 31 soit modifié

a) en remplaçant la ligne 13, à la page 19, par ce qui suit:

«toute autre loi fédérale et sous réserve du paragraphe (2), les règles de droit»

b) en remplaçant les lignes 21 et 22, à la page 19, par ce qui suit:

«devant le tribunal et dont le fait générateur n'est pas survenu dans une province ou dont les faits générateurs sont survenus dans plusieurs provinces,»

c) en remplaçant les lignes 27 et 28, à la page 19, par ce qui suit:

«déterminée, depuis la ou les dates du ou des faits générateurs jusqu'à»

d) en remplaçant la ligne 28, à la page 20, par ce qui suit:

«compter de la date de son entrée en vigueur. Aucun intérêt»

e) en remplaçant les lignes 35 à 39, à la page 20, par ce qui suit:

«31.1 (1) Sauf disposition contraire de toute autre loi fédérale et sous réserve du paragraphe (2), les règles de droit en matière d'intérêt pour les jugements qui, dans une province, régissent les rapports entre particuliers s'appliquent aux jugements visant l'État dans les cas où un fait générateur est survenu dans cette province.

(2) Un jugement rendu contre l'État, dans le cas où le fait générateur n'est pas survenu dans une province ou dans celui où les faits générateurs sont survenus dans plusieurs provinces, porte intérêt, à

considers reasonable in the circumstances, calculated from the time of the giving of the judgment.”

The question being put on the amendment, it was agreed to.

Clause 31, as amended, carried.

Clauses 32, 33, 34, 35, 36, 37, 38, 39 and 40 were severally carried.

On Clause 41

Robert Nicholson moved,—That the French version of clause 41 be amended by striking out lines 32 and 33, on page 24, and substituting the following therefor:

“(1.1) Le registraire porte tout appel de la Cour d’appel fédérale inscrit pour audition sur la liste”

The question being put on the amendment, it was agreed to.

Clause 41, as amended, carried.

Clauses 42, 43, 44, 45, 46, 47, 48, 49, 50, 51, 52, 53 and 54 were severally carried.

On Clause 55

Robert Nicholson moved,—That the French version of clause 55 be amended by striking out line 33, on page 29, and substituting the following therefor:

“d’une fraude ou de faux”

The question being put on the amendment, it was agreed to.

Clause 55, as amended, carried.

Clauses 56 and 57 carried.

On Clause 58

The question being put on the clause 58, it was negatived.

Clauses 59, 60, 61, 62, 63 and 64 were severally carried.

Clauses 65 to 80 were carried.

By unanimous consent, the Committee reverted to clause 1.

On Clause 1

By unanimous consent, Blaine Thacker moved,—That clause 1 be amended by striking out lines 4 to 9, on page 1, and substituting the following:

“1. (1) Section 2 of the *Federal Court Act* is renumbered as subsection 2(1).

(2) The definition “Supreme Court” in subsection 2(1) of the said Act is repealed.

(3) The definitions “federal board, commission or other tribunal” and “ship” in subsection 2(1) of the said Act are repealed and the”

The question being put on the amendment, it was agreed to.

Clause 1, as amended, carried.

compter de son prononcé, au taux que la Cour estime raisonnable dans les circonstances.»

L’amendement est mis aux voix et adopté.

L’article 31 modifié est adopté.

Les articles 32, 33, 34, 35, 36, 37, 38, 39 et 40 sont adoptés respectivement.

Article 41

Robert Nicholson propose,—Que la version française de l’article 41 soit modifié en remplaçant les lignes 32 et 33, à la page 24, par ce qui suit:

«(1.1) Le registraire porte tout appel de la Cour d’appel fédérale inscrit pour audition sur la liste»

L’amendement est mis aux voix et adopté.

L’article 41, modifié, est adopté.

Les articles 42, 43, 44, 45, 46, 47, 48, 49, 50, 51, 52, 53, et 54 sont adoptés respectivement.

Article 55

Robert Nicholson propose,—Que la version française de l’article 55 soit modifié en remplaçant la ligne 33, à la page 29, par ce qui suit:

«d’une fraude ou de faux»

L’amendement est mis aux voix et adopté.

L’article 55, modifié, est adopté.

Les articles 56 et 57 sont adoptés.

Article 58

L’article 58, mis au voix, est rejeté.

Les articles 59, 60, 61, 62, 63 et 64 sont adoptés respectivement.

Les articles 65 à 80 sont adoptés.

Du consentement unanime, le Comité revient à l’article 1.

Article 1

Du consentement unanime, Blaine Thacker propose,—Que l’article 1 soit modifié en remplaçant les lignes 4 à 9, à la page 1, par ce qui suit:

«1. (1) L’article 2 de la *Loi sur la Cour fédérale* devient le paragraphe 2(1).

(2) La définition de «Cour suprême», au paragraphe 2(1) de la même loi est abrogée.

(3) Les définitions de «navire» et «office fédéral», au paragraphe 2(1) de la même loi, sont abrogées et respectivement remplacées par ce»

L’amendement est mis aux voix et adopté.

L’article 1, modifié, est adopté.

By unanimous consent, the Committee reverted clause 9.

On Clause 9

Robert Nicholson moved,—That clause 9 be amended

(a) by striking out lines 24 to 26, on page 8, and substituting the following therefor:

“in any other Act of Parliament and subject to subsection (2), the laws relating to prejudgment interest in proceedings between subject and subject that are in force in a province”

(b) by striking out lines 31 and 32, on page 8, and substituting the following therefor:

“for the payment of money in respect of a cause of action arising outside any province or in respect of causes of action arising in more than one province is entitled”

(c) by striking out line 38, on page 8, and substituting the following therefor:

“dated claim, from the date or dates the cause of action or causes of”

(d) by striking out lines 33 to 35, on page 9, and substituting the following therefor:

“ered on or after the day on which this section comes into force, but no interest shall be awarded for a period before that day.”

(e) by striking out lines 40 to 44, on page 9, and substituting the following therefor:

“37. (1) Except as otherwise provided in any other Act of Parliament and subject to subsection (2), the laws relating to interest on judgments in causes of action between subject and subject that are in force in a province apply to judgments of the Court in respect of any cause of action arising in that province.

(2) A judgment of the Court in respect of a cause of action arising outside any province or in respect of causes of action arising in more than one province shall bear interest at such rate as the Court considers reasonable in the circumstances, calculated from the time of the giving of the judgment.”

The question being put on the amendment, it was agreed to.

Clause 9, as amended, carried.

By unanimous consent, the Committee reverted to clause 8.

On Clause 8

Robert Nicholson moved,—That clause 8 be amended by striking out lines 44 to 46, on page 7, and substituting the following:

“(g) the Immigration Appeal Division and the Convention Refugee Determination Division of

Du consentement unanime, le Comité revient à l'article 9.

Article 9

Robert Nicholson propose,—Que l'article 9 soit modifié

a) en remplaçant la ligne 22, à la page 8, par ce qui suit:

«toute autre loi fédérale et sous réserve du paragraphe (2), les règles de droit»

b) en remplaçant les lignes 29 et 30, à la page 8, par ce qui suit:

«et dont le fait générateur n'est pas survenu dans une province ou dont les faits générateurs sont survenus dans plusieurs provinces, les intérêts avant juge»

c) en remplaçant les lignes 35 et 36, à la page 8, par ce qui suit:

«déterminée, depuis la ou les dates du ou des faits générateurs jusqu'à»

d) en remplaçant la ligne 34, à la page 9, par ce qui suit:

«compter de la date de son entrée en vigueur. Aucun intérêt»

e) en remplaçant les lignes 40 à 43, à la page 9, par ce qui suit:

«37. (1) Sauf disposition contraire de toute autre loi fédérale et sous réserve du paragraphe (2), les règles de droit en matière d'intérêt pour les jugements qui, dans une province, régissent les rapports entre particuliers s'appliquent à toute instance devant la Cour et dont le fait générateur est survenu dans cette province.

(2) Dans le cas où le fait générateur n'est pas survenu dans une province ou dans celui où les faits générateurs sont survenus dans plusieurs provinces, le jugement de la Cour porte intérêt, à compter de son prononcé, au taux que celle-ci estime raisonnable dans les circonstances.»

L'amendement est mis aux voix et adopté.

L'article 9, modifié, est adopté.

Du consentement unanime, le Comité revient à l'article 8.

Article 8

Robert Nicholson propose,—Que l'article 8 soit modifié en remplaçant les lignes 44 à 47, à la page 7, par ce qui suit:

«g) la section d'appel de l'immigration et la section du statut de réfugié de la Commission de

the Immigration and Refugee Board established by the *Immigration Act*;

(h) the Canada Labour Relations Board continued by the *Canada Labour Code*;

(i) the Public Service Staff Relations Board established by the *Public Service Staff Relations Act*;

(j) the Copyright Board established by the *Copyright Act*;

(k) the National Transportation Agency established by the *National Transportation Act, 1987*;"

The question being put on the amendment, it was agreed to.

Svend Robinson moved,—That clause 8 be amended by adding immediately after line 6, on page 8, the following:

"(l) adjudicators pursuant to the *Public Service Staff Relations Act* and the *Parliamentary Employment and Staff Relations Act*."

After debate thereon, the question being put on the amendment, it was negatived on the following division:

YEAS

Sven Robinson—(1)

NAYS

Doug Fee

Al Horning

Rob Nicholson

George Rideout

Jacques Tétreault

Blaine Thacker—(6)

Clause 8, as amended, carried, on division.

The Title carried.

The Bill C-38, as amended, carried.

The Committee ordered that Bill C-38, as amended, be reprinted for the use of the House of Commons at the Report Stage.

The Chairman was instructed to report Bill C-38, as amended, to the House.

At 1:25 o'clock p.m. the Committee adjourned.

G.A. Sandy Birch
Clerk of the Committee

l'immigration et du statut de réfugié constituée par la *Loi sur l'immigration*;

h) le Conseil canadien des relations du travail au sens du *Code canadien du travail*;

i) la Commission des relations de travail dans la fonction publique constituée par la *Loi sur les relations de travail dans la fonction publique*;

j) la Commission du droit d'auteur constituée par la *Loi sur le droit d'auteur*;

k) l'Office national des transports constitué par la *Loi de 1987 sur les transports nationaux*;"

L'amendement est mis aux voix et adopté.

Svend Robinson propose,—Que l'article 8 soit modifié en ajoutant après la ligne 6, à la page 8, ce qui suit:

«l) les arbitres selon la *Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique* et la *Loi sur les relations de travail au Parlement*.»

Après débat, l'amendement, mis aux voix, est rejeté selon le résultat suivant:

POUR

Svend Robinson—(1)

CONTRE

Doug Fee

Al Horning

Rob Nicholson

George Rideout

Jacques Tétreault

Blaine Thacker—(6)

L'article 8, modifié, est adopté avec dissidence.

Le titre est adopté.

Le projet de loi C-38 est adopté.

Le Comité ordonne que le projet de loi, modifié, soit réimprimé pour les besoins de la Chambre à l'étape du rapport.

Le président reçoit instruction de faire rapport du projet de loi à la Chambre.

La séance est levée à 13 h 25.

Le greffier du Comité
G.A. Sandy Birch

EVIDENCE

[Recorded by Electronic Apparatus]

[Texte]

Tuesday, January 30, 1990

• 1109

The Chairman: I call the meeting to order. We could turn to clause 20, where we left off the other day, and maybe make some progress plugging through this. Unless members object, I propose to leave clauses 8 and 9 to the end.

• 1110

On clause 20—*Crown Liability Act*

Mr. Robinson (Burnaby—Kingsway): I have a question, Mr. Chairman, if I may, not directly on clause 20 but on the submission that was made by Professor Hogg with respect to Crown liability.

He suggests that no amendment was proposed to section 3 dealing with the Crown Liability and Proceedings Act. He points out that section 3, as it currently stands, which is the section that imposes tortious liability on the Crown, is defective in that it does not impose on the Crown the full range of tortious liability.

I appreciate that this is really dealing with something that is not in the bill, but I wonder if Mr. Nicholson or Mr. Molot could indicate whether this is one of the areas that is being examined or hopefully will be examined by this review, if you get the resources to do the review. Certainly if the intent is to broaden the scope of tortious liability on the Crown, this would be one of the areas we would want to have a look at.

Mr. Robert Nicholson (Parliamentary Secretary to the Minister of Justice and Attorney General of Canada): Perhaps we will take that as a representation, Mr. Robinson. I see you are indirectly trying to get back at the area of what the Crown can or cannot do. As such I believe section 3 was already passed, I understand your concern. I think I indicated earlier that we certainly had broadened the potential for liability of the Crown and we have gone a long way in this bill to equalize the status of the subject and the Crown.

Mr. Molot (Senior General Counsel, Advisory and Administration Law, Public Law Branch, Department of Justice): I would respond affirmatively to Mr. Robinson that this is certainly an area we hope to look at. The Law Reform Commission of Canada is looking generally at this

TÉMOIGNAGES

[Enregistrement électronique]

[Traduction]

Le mardi 30 janvier 1990

Le président: La séance est ouverte. Passons à l'article 20, là où nous nous sommes arrêtés l'autre jour, et tâchons d'avancer quelque peu dans notre examen. A moins que les membres ne s'y opposent, je propose de revenir aux articles 8 et 9 seulement à la fin.

Article 20—*Loi sur la responsabilité de l'État*

M. Robinson (Burnaby—Kingsway): Si vous le permettez, monsieur le président, je veux poser une question, qui ne concerne pas directement l'article 20, mais plutôt l'exposé qui a été présenté par M. Hogg en ce qui a trait à la responsabilité de l'État.

Ce dernier fait remarquer qu'aucun amendement n'a été proposé en vue de modifier l'article 3 concernant la Loi sur la responsabilité civile de l'État et le contentieux administratif. Il considère que, dans sa formulation actuelle, l'article 3, qui précise la responsabilité civile de l'État en matière de délit, est défectueux, puisqu'il ne donne pas à cette responsabilité toute la portée qu'elle pourrait avoir.

Je suis conscient d'aborder ici un sujet qui n'est pas traité comme tel dans le projet de loi, mais je me demande si M. Nicholson, ou M. Molot, pourrait nous dire s'il s'agit d'une des questions que l'on est en train d'examiner ou que l'on examinera dans le cadre de cet examen, en supposant que l'on obtienne les ressources nécessaires pour réaliser cet examen. Chose certaine, si l'intention est bien d'élargir la responsabilité civile de l'État en matière de délit, ce serait une des questions qui mériterait d'être examinée.

M. Robert Nicholson (secrétaire parlementaire du ministre de la Justice et procureur général du Canada): Nous jugerons peut-être utile de tenir compte de ce point de vue, M. Robinson. Je vois que vous essayez de façon indirecte de revenir à la question de ce que l'État peut ou ne peut pas faire. Or, je crois que l'article 3 a déjà été adopté et je comprends votre inquiétude. Je pense avoir indiqué tout à l'heure que nous avons sans aucun doute élargi la responsabilité éventuelle de l'État en matière de délit et que ce projet de loi représente un progrès considérable pour ce qui est de mettre le demandeur et l'État sur un pied d'égalité.

M. Molot (avocat général principal, Consultation et droit administratif, Division du droit public, ministère de la Justice): En réponse à M. Robinson, je tiens à vous assurer que nous comptons bien examiner cette question. La Commission de réforme du droit du Canada examine

[Text]

question of the Crown's liability or duty to pay compensation. It is very much on the table.

Clauses 20 to 22 inclusive agreed to

On clause 23

Mr. Robinson: Mr. Chairman, a question with respect to the seven-day notice. This would repeal the old section 12 containing the requirement that a copy of a notice be sent to the Deputy Attorney General. Certainly that is a welcome amendment.

I am wondering about the seven-day provision, that no proceedings lie against the Crown unless, within seven days after the claim arose, notice in writing of the claim has been served. What is the basis for maintaining that provision in the legislation?

Mr. Molot: I suppose there are a number of reasons why some notice requirement has been retained. The first reason is that it is not unusual to have these provisions involving public authorities where injury claims are being made against the public authority. You find it in, say, municipal acts and it is in various kinds of provincial legislation.

More to the point, it gives the public authority, which usually has much property and difficulty in keeping track of all the property on a day-to-day basis, an opportunity to discover whether or not the claim to injury actually took place and what is the condition of the premises. Without a provision like this, the only notice the Crown would have of the injury and the place of the injury is when they would be served with a statement of claim or a writ of summons, which could be a year or two later, by which time there is no way of being able to inspect the place and determine whether or not the... Prepare a defence is I suppose what it boils down to.

• 1115

Secondly, and I suppose more realistically too, it gives the Crown an opportunity to negotiate a settlement. In other words, if you know that an injury took place and you can confirm that it took place, where it took place and why it took place, in a reasonably short period of time, then you are in a better position to decide whether or not the claim ought to be defended or whether it ought to be negotiated. So it really gives the Crown and, as I say, any public authority a better opportunity both to defend the claim and to decide whether the claim ought to be settled.

The previous provision that is being repealed, as you can see, was quite a Draconian one which provided that where injury caused by snow and ice was involved there was no way you could relieve against the lack of a seven-day notice served by the injured party. What we have done here is to say that whatever the reason for the injury, if you do not comply with the seven-day notice

[Translation]

toute cette question de la responsabilité de l'État ou de son obligation d'indemniser les personnes lésées. La question est certainement à l'étude.

Les articles 20 à 22 inclusivement sont adoptés

Article 23

M. Robinson: Monsieur le président, j'ai une question en ce qui concerne l'avis de sept jours. Cet amendement aurait pour effet d'abroger l'ancien article 12 exigeant qu'une copie de l'avis soit expédiée au sous-procureur général du Canada. Cet amendement est fort opportun.

Je m'interroge toutefois au sujet de la disposition selon laquelle l'État ne peut être poursuivi sauf si, dans les sept jours qui suivent le fait générateur du litige, il y a eu signification d'un avis de la demande. Pour quelle raison a-t-on décidé de maintenir cette disposition dans la loi?

M. Molot: Je suppose qu'il y a plusieurs raisons pour lesquelles on a décidé de maintenir une certaine obligation de signifier un avis. La première, c'est que de telles dispositions sont courantes dans les cas de litige où les autorités publiques sont accusées d'avoir causé un préjudice quelconque. On trouve des dispositions semblables dans des lois municipales et dans diverses lois provinciales.

Qui plus est, une telle disposition permet aux autorités publiques, qui possèdent généralement une multitude de biens et qui peuvent difficilement suivre tous ces biens quotidiennement, de découvrir si le fait générateur du litige a effectivement eu lieu et de vérifier l'état des locaux. Sinon, l'État ne serait informé du préjudice et du lieu du présumé préjudice qu'au moment de se voir remettre une demande introductive d'instance ou une citation, et cela pourrait se produire seulement un an ou deux après, de sorte que l'État n'aurait aucun moyen de pouvoir inspecter ledit lieu afin de déterminer si... Cette disposition vise en fait, je suppose, à permettre à l'État de préparer sa défense.

La deuxième raison, qui est sans doute plus réaliste, c'est que l'État a ainsi la possibilité de négocier un règlement. Autrement dit, si les autorités savent qu'un préjudice a été causé et qu'elles peuvent obtenir la confirmation que le fait s'est effectivement produit, à tel endroit et pour telle raison, elles peuvent, dans un délai assez court, décider si elles doivent tenter de se défendre contre la poursuite en question ou si elles doivent plutôt tenter d'en arriver à un règlement. Ainsi, grâce à cette disposition, l'État, ou si vous le voulez, les autorités publiques, sont plus en mesure de se défendre en cas de litige et de décider si elles doivent tenter d'en arriver à un règlement.

L'ancienne disposition, dont on propose l'abrogation, comme vous pouvez le voir, était draconienne, en ce sens qu'en cas de dommages causés par la neige ou la glace, la personne lésée n'avait aucun recours si elle n'avait pas signifié un avis dans le délai de sept jours. Or, la nouvelle disposition stipule que, quelle que soit la cause du préjudice, le tribunal peut décider d'accorder un droit de

[Texte]

requirement it can be relieved against by the court. In a sense, even though it is seven days, the court can extend that time.

Mr. Robinson: I appreciate that it is an improvement. I am just wondering about the seven days. A period of seven days seems very short.

M. Jacques Tétreault (député de Laval-des-Rapides): C'était 48 heures, au niveau de la municipalité. Le délai de sept jours, évidemment, est nécessaire pour donner la chance à la Couronne de faire enquête, et pour ne pas que disparaisse la preuve, en fin de compte.

Mr. Molot: Exactly. I think it is fairly normal. Certainly the Municipal Act of Ontario has a short period of time, and I suspect you would find that most of these provincial pieces of legislation have a relatively short period of time.

Mr. Robinson: Do we have any statistics as to the number of people who serve notice within the seven days under this section or on the other hand are forced to seek leave to—

Mr. Molot: No, I have no statistics.

Mr. Nicholson: I was going to say that I thought the Municipal Act of the Province of Ontario is even shorter. I thought it was 48 hours.

I was somewhat concerned about that as well, Mr. Robinson, but in view of the fact that there is a saving provision in the next section and in view of the fact that the Crown must reasonably be informed what it is that is being complained of in a relatively short period of time, I am satisfied that this section is reasonable.

The Chairman: I am not satisfied. Mr. Molot's arguments are very convincing, but I am concerned. I know Mr. Robinson would not have much sympathy with Inco, but if the injury were at Inco, and the limitation period, I assume, is a full six years for this, they do not get this preferential treatment, they do not get the notice that the person was injured on their premises. Why is the Crown in a privileged position? If we are trying to treat the Crown like a normal person in this litigation, surely to goodness this protection is unnecessary. The arguments are very sound, but no private individual or corporation or entity has similar protection. Why should the Crown be in a different position from a private corporation of great size? If CP has somebody fall at Windsor Station in Montreal, they do not have seven days' notice requirement imposed on the litigant. Sure, it would help them make a settlement. It would help them determine the ice conditions that day. It would be a wonderful thing for them, but it is not a requirement.

[Traduction]

recours même en l'absence de l'avis de sept jours. Par ailleurs, même si le délai prescrit est de sept jours, le tribunal peut le prolonger.

M. Robinson: Je suis conscient qu'il s'agit d'une amélioration, mais je considère néanmoins qu'un délai de sept jours, c'est très court.

Mr. Jacques Tétreault (Laval-des-Rapides): The time limit is 48 hours for municipalities. The 7 day time limit is obviously needed to give the Crown an opportunity to inquire into the claim and to ensure that the evidence does not disappear.

M. Molot: Exactement. Je crois qu'il s'agit d'une pratique assez courante. De toute évidence, la Loi sur les municipalités de l'Ontario prévoit un délai assez court, et je pense bien qu'il en est de même pour la plupart des lois provinciales.

M. Robinson: Avons-nous des données sur le nombre de personnes qui signifient un avis dans le délai de sept jours aux termes de cet article, ou qui par contre sont obligés de demander la permission de . . .

M. Molot: Non, je n'ai pas de données à ce sujet.

M. Nicholson: J'allais dire que, d'après ce que j'en sais, le délai prévu dans la Loi sur les municipalités de l'Ontario est encore plus court. Je crois qu'il est de 48 heures.

Cette question m'inquiétait aussi, monsieur Robinson, mais étant donné la disposition de sauvegarde qui est prévue à l'article suivant et compte tenu du fait que l'État doit raisonnablement être informé du fait générateur du litige dans un délai assez bref, il me semble que cet article est raisonnable.

Le président: Je ne suis pas d'accord. Les arguments de M. Molot sont très convaincants, mais je demeure inquiet. Je sais que M. Robinson ne sympathise guère avec l'Inco, mais si le préjudice avait lieu dans l'installation de l'Inco, et le délai de prescription qui s'applique est, je suppose, le délai normal de six ans, la compagnie n'aurait pas droit à ce traitement préférentiel, elle ne recevrait aucun avis comme quoi la personne aurait subi un préjudice dans ses installations. Pourquoi alors l'État serait-il dans une situation privilégiée? Si nous voulons que l'État soit traité comme toute autre personne en cas de litige, il n'y a sûrement aucune raison de prévoir une telle protection. Les arguments sont très convaincants, mais aucune personne physique ou morale n'a droit à une protection semblable. Pourquoi le traitement réservé à l'État serait-il différent de celui accordé à une société privée de la même taille? Si le CP fait l'objet d'une poursuite de la part de quelqu'un qui a fait une chute à la gare Windsor de Montréal, la société n'a pas le droit d'exiger du plaideur un avis de sept jours. Bien sûr, si elle recevait un tel avis, cela l'aiderait à en venir à un règlement. Cela l'aiderait à déterminer s'il y avait effectivement de la glace sur le pavé ce jour-là. La société trouverait très bien de recevoir un tel avis, mais elle ne peut pas l'exiger.

[Text]

Why would we make one requirement for people who are suing the Crown and a different one for everyone else? The purpose of this legislation, which the minister stated in his opening statement, is that they be the same. I am sorry to be arguing this when I am the chairman, but if this is the rationale, then notwithstanding the very sound argument you have advanced, what is sauce for the goose is sauce for the gander and we ought to be applying the same rule.

Mr. Nicholson: I think the minister indicated that as nearly as possible to place the Crown on the same footing as other litigants.

In your example, Mr. Chairman, I guess the distinction between a private company and the Crown is that the holdings of the Crown are so vast that it is reasonable to put them on notice. In your example of ice or snow, it is a little easier for a private company to find out whether the walk in front of its premises was cleared or was not cleared. But to extend that to anywhere on Crown land throughout the whole country, for instance to say that you have the usual limitation period of two years, or in contractual relationships six years, it would then become virtually impossible for the Crown to say that at some point somewhere in the Northwest Territories there was or was not ice that should have been cleared or removed for the safety of people.

• 1120

Everyone who practices in this area. . . If you are a lawyer, you know there is a very short limitation period in suing the Crown. As I say, I think with the Ontario Municipal Act it is 48 hours. Now, I agree that seven days is a short period of time. I was pleased with this provision because it extended the relief provisions available to the court, in the second subsection, to be considerably broader than they had been under the old act.

Mr. Robinson: Mr. Chairman, I wonder if Mr. Nicholson would consider extending the seven-day period. There was an earlier amendment that extended the period from 10 days to 30 days. I wonder if consideration might be given to extending this to 30 days from 7 days. It would put the litigant in a bit better position. I think seven days is a very short period of time. I appreciate that 48 hours is short, but—

The Chairman: I think it is 10 days in Ontario. I may be mistaken.

Mr. Robinson: But at least extending that period to 30 days would give a little more time to the litigant, and it would still preserve the position of the Crown with respect to having notice of claims of this nature.

[Translation]

Pourquoi imposerait-on à ceux qui intentent des poursuites à l'État une obligation différente de celle qui s'applique à tous les autres? Le but de cette mesure législative, comme l'a dit le ministre dans sa déclaration préliminaire, c'est d'assurer que tous soient traités de la même façon. Je m'excuse d'insister là-dessus compte tenu de mon rôle de président, mais si telle est la raison d'être du projet de loi, il me semble que, nonobstant les arguments très convaincants que vous nous avez présentés, ce qui est bon pour l'un, est bon pour l'autre, et la même règle devrait s'appliquer à tous.

M. Nicholson: Je crois que le ministre a indiqué que l'on voulait autant que possible tâcher de mettre l'État sur un pied d'égalité avec les autres plaideurs.

Si je reviens à votre exemple, monsieur le président, je suppose que la différence entre une société privée et l'État, c'est que les biens de l'État sont tellement vastes qu'il est raisonnable que celui-ci ait le droit de recevoir un avis. Pour ce qui est de votre exemple relatif à un préjudice causé par la glace ou la neige, il est un peu plus facile pour une société privée de déterminer si le trottoir en face de ses locaux avait été nettoyé ou non. Mais si l'on voulait appliquer le même principe à tous les biens immeubles que possède l'État d'un bout à l'autre du pays et dire que celui-ci est soumis au délai de prescription normal de deux ans, ou de six ans dans le cas d'ententes contractuelles, il serait alors presque impossible pour les autorités publiques de déterminer si, à tel endroit dans les Territoires du Nord-Ouest, il y avait de la glace qui aurait dû être enlevée pour des raisons de sécurité.

Tous ceux qui pratiquent dans ce domaine. . . Si vous êtes avocat, vous savez que le délai de prescription pour intenter des poursuites contre l'État est très court. Comme je l'ai dit, je crois que dans la Loi sur les municipalités de l'Ontario, le délai est de 48 heures. Je conviens qu'un délai de sept jours, c'est court. Cette disposition me paraissait venir à point puisque, au terme du second paragraphe, le pouvoir des tribunaux d'accorder une exonération se trouvait considérablement élargi.

M. Robinson: Monsieur le président, je me demande si M. Nicholson envisagerait de prolonger le délai de sept jours. Un amendement antérieur a fait passer le délai prévu de 10 jours à 30 jours. Je me demande s'il envisagerait de faire passer à 30 jours ce délai de sept jours. Cela améliorerait légèrement la position du plaideur. Je considère qu'un délai de sept jours, c'est très court. Je sais bien que 48 heures, c'est court, mais. . .

Le président: Je crois que le délai est de 10 jours en Ontario. Je me trompe peut-être.

M. Robinson: Si à tout le moins on faisait passer le délai à 30 jours, cela donnerait un peu plus de temps au plaideur, et l'État conserverait son droit de se voir remettre un avis de tout litige de ce genre.

[Texte]

Mr. Nicholson: I have a lot of sympathy for what you are saying, Mr. Robinson, and I guess one of the problems with dealing with this bill is... For instance, on this particular suggestion of yours, I would like to hear what Public Works has to say, because this is a bill for the general review of decisions and I do not want to get into 22 different areas of the government.

As I say, to accept your amendment might very well be reasonable. The chairman mentioned an example where if there is ice on the street you might want to know in a hurry because perhaps even a month later it would be very, very difficult. But for me to accept an amendment that is very clearly within the area of Public Works, I guess I would want to have Public Works.

You might ask, then, why we do not reopen the hearings. I do not want to get into too many other areas of substantive law, and you might hear me make that argument again before the day is out. But as I say, I think seven days is reasonable in view of the second subsection which says that if there is no prejudice the failure to give notice can be relieved against, even if there was not a reasonable excuse for not having given the notice.

M. Tétreault: Monsieur le président, je pensais que lorsqu'il est dit «même sans excuse valable», dès lors que le plaignant a une raison de prolonger le délai, aucun préjudice ne lui est causé.

Mr. Rideout (Moncton): It shifts the onus. It puts the onus on the other person rather than on the government to make their application and justify why they did not give notice within seven days.

M. Tétreault: Même «sans excuse valable», pourvu que ça ne cause pas de préjudice.

Mr. Rideout: It seems to be more than that.

Mr. Nicholson: Miss a limitation period in the private sector and you will not be able to come to court with that. So in a sense, you are better off—

Mr. Robinson: There are not too many seven-day limitation periods in the private sector.

Mr. Rideout: They are usually two years or six.

Mr. Robinson: In any event, Mr. Chairman, I am not going to propose an amendment. I hope this is one of the areas that will be re-examined in the near future in that more general examination, because I do think the arguments made by a number of the witnesses on this point are certainly compelling.

Clause 23 agreed to on division

[Traduction]

M. Nicholson: Je comprends très bien ce que vous dites, monsieur Robinson, et je suppose qu'un des problèmes que pose l'examen de ce projet de loi, c'est... En ce qui concerne votre proposition, par exemple, j'aimerais savoir ce qu'en pense le ministère des Travaux publics, car ce projet de loi vise l'examen en général des décisions, et je ne voudrais pas être pris à examiner 22 domaines de compétence publique différents.

Comme je l'ai dit, il serait peut-être tout à fait raisonnable d'accepter votre amendement. Le président a évoqué l'exemple d'un préjudice qui aurait été causé par la présence de glace sur la chaussée, auquel cas il pourrait être utile de déterminer rapidement s'il y avait ou non de la glace sur la chaussée, car il pourrait être très difficile de faire une telle vérification même un mois plus tard. Mais je ne pourrais pas accepter un amendement qui relève clairement de la compétence du ministère des Travaux publics sans que le ministère soit représenté.

Vous me demanderez peut-être alors: pourquoi ne pas rouvrir les audiences. Je ne veux toutefois pas me mettre à discuter de questions de fond relatives au droit, et vous m'entendrez peut-être le dire à nouveau d'ici la fin de la journée. Mais comme je l'ai dit, il me semble qu'un délai de sept jours est raisonnable, compte tenu du second paragraphe qui stipule que, lorsqu'il n'y a pas de préjudice, le défaut d'avis n'empêche pas nécessairement l'exercice du recours, même en l'absence d'une excuse raisonnable.

Mr. Tétreault: Mr. Chairman, I thought that when you say "even if there was not a reasonable excuse," as long as the litigant had a reason to ask for the period to be extended, no injury would have been caused to him or her.

Mr. Rideout (Moncton): Le fardeau de la preuve se trouve déplacé. C'est alors au plaignant, et non pas à l'État, de présenter une demande et d'expliquer pourquoi il n'a pas donné un avis dans le délai de sept jours.

Mr. Tétreault: Even if "there was not a reasonable excuse," as long as no injury was sustained.

M. Rideout: Il semble qu'il y ait plus que cela.

M. Nicholson: Si l'on dépasse le délai de prescription dans le secteur privé, on ne peut pas se présenter devant les tribunaux. Alors, d'une certaine façon, on se trouve en meilleure position...

M. Robinson: Les délais de prescription de sept jours sont plutôt rares dans le secteur privé.

M. Rideout: Les délais sont généralement de deux ou six ans.

M. Robinson: Quoi qu'il en soit, monsieur le président, je ne proposerai pas d'amendement. J'espère qu'il s'agit là d'une question qui pourra être réexaminée prochainement dans le cadre d'un examen plus général, car les arguments présentés par bon nombre de témoins à ce sujet me semblent vraiment convaincants.

L'article 23 est adopté à la majorité

[Text]

Clauses 24 to 27 inclusive agreed to

[Translation]

Les articles 24 à 27 inclusivement sont adoptés

• 1125

• 1205

The Chairman: Order, please. I see a quorum; we will resume.

On clause 28

Mr. Robinson: I did want to ask the reason for maintaining proposed section 22, which renders the Crown immune from the remedies of injunction and specific performance. I appreciate that provincial statutes maintain this particular immunity. But we did receive some strong representations with respect to the desirability of repealing this traditional immunity and rendering the Crown subject to the same range of remedies as private persons.

I would like to hear from Mr. Nicholson with respect to that representation which was made, particularly forcefully, by Professor Hogg. He makes the point as well that in the case of injunction the Crown's immunity makes it practically impossible to obtain interim or interlocutory relief against the Crown.

Mr. Nicholson: Mr. Molot may have something to say on this. I remember that argument here. I guess there are good reasons why the Crown itself is not compellable by way of a mandamus or an injunction to do something. I believe we grant that immunity to foreign states as well. I am trying to remember why Professor Hogg thought there was a problem with that.

Mr. Molot: Other than the traditional place the Crown has of being not subject to these remedies of compulsion... What we have done in this provision is to acknowledge that traditional... call it immunity—but to make it very specific that you can get a declaration against the Crown in lieu of the injunction or specific performance, and since the Crown always, as far as I know, observes a declaratory order against it, the substance ends up being the same.

Mr. Robinson: If that is the case, then why maintain the traditional exemption?

Mr. Molot: I guess because it is just a constitutional principle, which, as Mr. Nicholson mentioned, is not applied only against the domestic Crown but, in the case of foreign states, in our State Immunity Act we have a provision which says that a foreign state in our courts is not subject to specific performance, injunctions, or any of those forms of relief that are compulsory.

It has to be recognized that this is quite distinct from the usual situation where a particular statute imposes an obligation or duty on a tribunal or on a particular officer—on the minister, for example. Of course you can get mandamus against the minister in regard to a statutory duty. When a statutory duty or obligation is placed upon an officer of the Crown, there is no problem getting one

Le président: Comme nous avons le quorum nous allons reprendre les travaux.

Article 28

M. Robinson: Je voudrais tout d'abord savoir pourquoi il a été décidé de maintenir l'article 22 aux termes duquel un tribunal ne peut assujettir l'État à une injonction ou à une ordonnance d'exécution, immunité qui est prévue dans les lois provinciales. Cependant des témoins ont insisté sur la nécessité d'abolir cette immunité traditionnelle plaçant ainsi l'État sur un pied d'égalité avec les particuliers, en ce qui concerne les dommages à verser.

Je voudrais maintenant savoir ce que M. Nicholson pense de ce que le professeur Hogg a dit à ce sujet. Celui-ci faisait notamment remarquer que l'immunité de l'État en ce qui concerne les injonctions fait qu'il est pratiquement impossible d'obtenir des dédommagements provisoires de l'État.

M. Nicholson: M. Molot aurait peut-être quelque chose à ajouter à ce sujet. Je me rappelle ce que le professeur Hogg avait dit. Mais il y a de bonnes raisons pour ne pas obliger l'État à se plier à une injonction. Les États étrangers bénéficient d'ailleurs de cette même immunité. Je ne me souviens pas au juste de ce que le professeur Hogg avait signalé à ce propos.

M. Molot: Il est vrai que selon la coutume, l'État ne peut pas être obligé à verser des dédommagements par voie d'injonction; par contre, l'article prévoit en remplacement d'une injonction ou d'une ordonnance d'exécution, la possibilité de déclarer les droits des parties; vue que l'État respecte toujours ces déclarations, cela revient en fait au même.

M. Robinson: Dans ce cas, pourquoi maintenir l'exemption traditionnelle.

M. Molot: Il s'agit d'un principe d'ordre constitutionnel qui s'applique non seulement à l'État national mais également aux États étrangers; la Loi sur l'immunité de l'État prévoit d'ailleurs qu'un État étranger ne peut pas être assujéti par nos tribunaux à des ordonnances d'exécution, à des injonctions ou à toute autre forme de dédommagement obligatoire.

Il s'agit en l'occurrence d'un cas tout à fait distinct de celui où des obligations sont imposées à un tribunal ou à un ministre en application d'un texte législatif. On peut bien entendu obtenir un ordre contre un ministre relativement à une obligation découlant d'un texte législatif. Lorsque des obligations sont imposées à un agent de l'État en application d'un texte législatif, l'obtention de

[Texte]

of those prerogative forms of relief. This is just in the situation where there is no statutory responsibility and it is something unusual.

Mr. Robinson: All we have heard really, with respect, is that this is a tradition and we should maintain the tradition, and some vague reference to some constitutional principle.

Mr. Molot: As I say, it is in all the provincial statutes involving the Crown. It is not as though we are offering anything novel here. Others obviously—

• 1210

Mr. Nicholson: It is a big constitutional departure to make.

Mr. Robinson: I know that.

Mr. Nicholson: The only point I made to you, Mr. Robinson, was that I did not hear any reasons strong enough that would warrant it. It sounds like the sort of thing that—

Mr. Robinson: One argument that was made, I think a strong argument, was with respect to injunction, that the Crown's immunity in practical terms means it is impossible to obtain interim or interlocutory relief. I think that is one practical point, and there is the more general suggestion that the Crown should in fact be subject to the same range of remedies as private individuals. The fact that the provinces have not moved forward in this area I do not think is an argument against it. If the only basis for maintaining it, as I say, is some vague reference to tradition and some alleged constitutional principle, I am not aware of any constitutional principle to that effect.

Mr. Nicholson: I think you are, I mean, Mr. Robinson—

Mr. Robinson: No.

Mr. Molot: The constitutional principle is simply that Her Majesty's courts cannot exercise compulsory authority against Her Majesty. I suppose that is the constitutional principle. They are her courts. This is getting into the realm of theory, I quite agree.

But in relation to the interim relief measure you will notice that in the provisions for judicial review we have made provision for interim relief against federal boards, commissions or other tribunals. We have tried to address the problem of interim relief there.

Mr. Robinson: That is not judicial review.

Mr. Molot: Yes.

The Chairman: I think an example, Mr. Nicholson, if you want a specific one, is on a land deal. After all, the injunctions of specific performance, as you know, are most commonly used in transactions involving land because it is unique. Every piece of land is considered unique and that is why these remedies are so frequently used there.

[Traduction]

dédommagements ne pose pas de problème. L'article en question s'applique uniquement au cas où il n'y a pas d'obligation statutaire lorsqu'il s'agit d'un cas sortant de l'ordinaire.

M. Robinson: Vous basez votre cas uniquement sur le respect de la tradition tout en évoquant vaguement un principe constitutionnel.

M. Molot: Cela n'a rien de bien original puisque cette disposition figure dans toutes les lois provinciales traitant des rapports avec l'État.

M. Nicholson: Ce serait une innovation majeure au plan constitutionnel.

M. Robinson: En effet.

M. Nicholson: Aucun des arguments avancés jusqu'à présent n'a été à mon avis suffisamment bien étayé pour justifier pareille innovation.

M. Robinson: On a fait valoir entre autre que l'immunité de l'État en ce qui concerne les injonctions signifie que dans la pratique il est quasiment impossible d'obtenir des dédommagements provisoires. On a de plus fait valoir qu'on devrait pouvoir avoir un recours contre l'État tout comme contre un particulier. Ce n'est pas parce que les provinces n'ont rien changé dans ce domaine que nous devons en faire autant. Le respect de la tradition et l'évocation d'un vague principe constitutionnel ne suffisent pas à mon avis pour justifier le maintien de ces dispositions.

M. Nicholson: Il me semble monsieur Robinson. . .

M. Robinson: Non.

M. Molot: Selon ce principe constitutionnel, les tribunaux ne peuvent pas rendre une décision exécutoire contre l'État. Mais nous abordons ici une question de théorie.

Pour ce qui est des recours provisoires, vous remarquerez qu'en ce qui concerne le contrôle judiciaire, le recours provisoire a été prévu contre des commissions et offices fédéraux ainsi que d'autres tribunaux. Donc des recours provisoires sont prévus dans ces cas bien précis.

M. Robinson: Cela ne relève pas du contrôle judiciaire.

M. Molot: Si.

Le président: On pourrait prendre l'exemple d'une transaction portant sur l'achat ou la vente de terrains. En effet les injonctions ou ordonnances d'exécution s'appliquent le plus souvent à des transactions portant sur des terrains qui, étant uniques chacun en leur genre, donnent lieu à des recours.

[Text]

It seems to me that if the Department of Public Works were selling a parcel of land and the deal apparently fell through, and it decided to sell to someone else and a dispute arose, the logical thing, if I were the third party to the transaction, would be to seek an injunction to restrain the department from proceeding with the sale to the original party, or whichever way it is going to go, so that I can get my hands on the property. It seems to me that the injunction is a perfectly sensible remedy. It is used between everybody else, and here the Crown is claiming its exemption.

The normal thing would be to get an interim injunction until the trial of the action, restraining the Crown from proceeding with the sale, and I do not know why we would not allow that. The argument is that you cannot bind the Crown in a court. I do not know why not. We are doing it in the other things. Why are we not doing it here?

Mr. Molot: As I say, you can do anything you want by statute, as we know. But the tradition has been that they are Her Majesty's courts and Her Majesty cannot compel Her Majesty. I suppose that is the simple theory.

There are other remedies that accomplish the same objective without infringing this constitutional principle, and that is why the declaratory order has become so important in the last 100 years, because—

Mr. Robinson: Mr. Chairman, in order to avoid dragging it out I could just move that clause 31 of Bill C-38 be amended by deleting lines 8 to 21.

That would delete that particular reference and would put the Crown in the same position as private persons involved in litigation.

Mr. Nicholson: You would definitely change about 10 centuries of constitutional history, Mr. Robinson, with this amendment to the Federal Court Act. That is ambitious of you.

Mr. Robinson: I am suggesting that we deal equitably with litigants before the courts.

The Chairman: We have been doing it with some of the other ones. I do not know what is so outrageous.

Amendment negatived

Clause 28 agreed to on division

Clauses 29 and 30 agreed to

On clause 31—*Prejudgment interest, cause of action within province*

• 1215

Mr. Robinson: I move that clause 31 of Bill C-38 be amended by striking out lines 19 to 29 on page 18.

This would delete the proposed section 27.1 of the Crown Liabilities and Proceedings Act.

[Translation]

Prenons donc l'exemple suivant: mettons que le ministère des Travaux publics décide de vendre un terrain, mais que, la vente n'ayant pas abouti, il vende ensuite le même terrain à une autre personne, ce qui donne lieu à un différend. Si j'étais ce deuxième acheteur, j'essayerais d'obtenir une injonction pour empêcher le ministère de vendre ce terrain au premier acheteur. Dans un cas pareil l'injonction serait à mon avis un recours tout à fait normal utilisé fréquemment dans des transactions de ce genre, recours auxquels l'État prétend ne pas être assujéti.

Je ne vois pas pourquoi on ne pourrait pas obtenir une injonction provisoire interdisant à l'État de vendre un terrain dans un cas de ce genre en attendant que le tribunal se prononce. Je ne vois pas pourquoi un tribunal ne pourrait pas donner des ordres à l'État, comme ça se fait d'ailleurs dans d'autres domaines.

M. Molot: On peut faire n'importe quoi dès lors que cela figure dans un texte législatif. Mais selon la tradition, les tribunaux ne peuvent pas prononcer d'ordonnances exécutoires contre l'État.

Il existe d'autres recours qui permettent d'obtenir les mêmes résultats sans porter atteinte pourtant à ce principe constitutionnel. C'est d'ailleurs la raison pour laquelle les jugements déclaratoires ont pris une telle importance depuis 100 ans.

M. Robinson: Afin de mettre un terme à cette discussion, je propose que l'article 31 du projet de loi C-38 soit modifié par la suppression des lignes 10 à 20.

Cela aurait pour effet de supprimer cette disposition et placerait ainsi l'État sur un pied d'égalité avec les particuliers impliqués dans un litige.

M. Nicholson: Cela reviendrait à modifier 10 siècles d'histoire constitutionnelle si cet amendement à la loi sur la Cour fédérale était retenu. Vous ne manquez pas d'ambition, monsieur Robinson.

M. Robinson: Tout ce que je demande c'est que toutes les parties ayant un litige soient traitées sur un pied d'égalité.

Le président: On l'a fait avec d'autres instances et je ne vois pas pourquoi on ne le ferait pas dans ce cas-ci.

L'amendement est rejeté

L'article 28 est adopté sur division.

Les articles 29 et 30 sont adoptés

Article 31—*Intérêt avant jugement—fait survenu dans une province*

M. Robinson: Je propose que l'article 31 du projet de loi C-38 soit modifié par la suppression des lignes 17 à 27 page 18.

Ceci aurait pour effet de supprimer le paragraphe 27.1 de la Loi sur la responsabilité de l'État.

[Texte]

Effectively, as the Canadian Bar Association points out in its submission, there does not seem to be any particular reason why federal Crown contracts should be exempt from the authority of the court to declare a clause to be penal in nature, since the Crown is subject to general contract law in all other respects.

I am not sure why the government is suggesting that we maintain this advantage, which is not available to ordinary citizens, and it could certainly inflict hardship on people who enter into contractual relations with the Crown.

So I am suggesting that we remove this particular exemption and we give the court the discretion to declare a contractual provision required by the Crown to be invalid because it constitutes an unreasonable penalty. That simply puts the Crown in the same position as any other litigant to a contract. I do not know why we would want to suggest, as this clause does, that the court's hands are tied in dealing with the Crown in a contract but not with any other litigant. It just does not seem fair.

Mr. Nicholson: I am actually a little surprised that you are making this amendment, Mr. Robinson. I can see cases where something like this would make an eminent amount of sense, where it is difficult to assess the damages that would be suffered by the Crown. It would be difficult to place an estimate of damages based on loss of profits, for instance. I suppose the case that comes to mind is if the Crown had entered into a contract with a major defence supplier and the supplier did not fulfil the terms of the contract then it would be a little difficult for the Crown to prove that it had lost profit. Hence, I would imagine that is the reason why penalty clauses have been inserted in contracts between the Crown and, in my example, a major defence contractor.

Now, you are taking up the case of the poor defence contractor who may be subject to a penalty in a contract entered into with the Crown. I guess maybe I do not have as much sympathy for that as you would appear to have by suggesting that this clause be struck out.

Mr. Robinson: We are not just dealing with the struggling defence contractors. I would be quite prepared to put an exemption in for them. We are obviously dealing, as Mr. Nicholson knows very well, with anyone who enters into a contractual agreement with the Crown. Think of the poor struggling constituent in Niagara Falls who sells goods or services to the Crown. I am not sure Mr. Nicholson would want to suggest that this struggling constituent in Niagara Falls should—

Mr. Nicholson: Are you trying to turn my example against me, Mr. Robinson?

Mr. Robinson: No, but I would like to know why we would suggest that the court should never be in a position to state that a contractual provision in a particular contract with the Crown really is unreasonable, so unreasonable that in effect it constitutes a penalty. That is

[Traduction]

Ainsi que l'Association du Barreau canadien le fait remarquer dans son exposé, rien ne justifie le fait que les tribunaux ne peuvent pas déclarer le non-respect d'une clause d'un contrat conclu avec l'État constituant un délit pénal, l'État étant assujéti par ailleurs à toutes les dispositions juridiques régissant les contrats.

Je ne vois pas pourquoi ces prérogatives de l'État devraient maintenant alors que les citoyens ordinaires n'en bénéficient pas; cette disposition risque de léser des particuliers ayant passé des accords avec l'État.

Je propose donc que cette exception soit supprimée, permettant ainsi aux tribunaux de juger qu'une disposition contractuelle exigée par l'État est non valable du fait qu'elle constituerait un préjudice exagéré. L'État serait ainsi placé sur un pied d'égalité avec les autres parties ayant un litige portant sur un contrat. Je trouve qu'il est injuste de permettre aux tribunaux de traiter l'État autrement que les citoyens ordinaires.

M. Nicholson: Cela m'étonne que vous proposiez pareil amendement monsieur Robinson. Je trouve au contraire que cette disposition serait parfaitement justifiée dans certains cas, par exemple lorsqu'il est difficile d'évaluer le montant des préjudices subis par l'État. Vu que l'État ne peut pas invoquer la perte de bénéfices, il pourrait être difficile d'évaluer les préjudices subis. Ainsi, si un fournisseur d'armements ne respecte pas les clauses d'un contrat de fourniture passé avec l'État, celui-ci ne pourrait pas prétendre qu'il a subi une perte de bénéfices. C'est la raison pour laquelle les contrats en vue de la fourniture de matériel militaire prévoient des clauses de pénalité pour le cas de non-exécution des conditions.

Or voilà que vous vous portez à la défense de ces malheureux fournisseurs d'armements qui auraient à payer des pénalités dans l'application d'une de ces clauses contenue dans le contrat de fourniture passé avec l'État. Je ne vois vraiment pas pourquoi on laisserait tomber cet article.

M. Robinson: Il ne s'agit pas uniquement des malheureux fabricants d'armements pour lesquels je suis tout disposé à accepter une exemption. Je pense plutôt, comme vous le savez fort bien d'ailleurs, de toute personne ayant passé un accord avec l'État. Prenons l'exemple d'une petite entreprise de Niagara Falls ayant passé avec l'État un accord de fourniture de biens et services. Vous n'allez quand même pas me dire que cette entreprise de Niagara Falls devrait. . .

M. Nicholson: Vous n'allez quand même pas retourner mon exemple contre moi, monsieur Robinson.

M. Robinson: Ce n'est pas mon intention mais je ne vois pas pourquoi les tribunaux ne pourraient pas éventuellement juger qu'une clause contenue dans un contrat de fourniture passée avec l'État est déraisonnable. Les tribunaux sont actuellement autorisés à se prononcer

[Text]

a discretion that now is in the hands of the court in reviewing penalty clauses, and I am just suggesting that discretion should not be taken away.

Mr. Thacker (Lethbridge): It is the situation in private law as between two individuals or companies and the contract calls for a penalty clause: do I understand you to say that the court has a jurisdiction to remedy that?

Mr. Robinson: Right. The court can in fact look at the nature of the penalty and say, look, you may have agreed to this, but it is just so offensive or so high, so extreme in relation to the total value of the contract, that it is just not reasonable.

The Chairman: It is a penalty that is not reasonable.

Mr. Robinson: That is right, and the courts have that jurisdiction.

Mr. Thacker: On the other hand, I think Mr. Nicholson was making a good point as to what is the remedy of the Crown. People get into contracts with the Crown; often they are granted on the basis of patronage in a sense. What remedy does the Crown have if somebody does not perform his end of the contract? There are no profits to be measured in terms of what we have lost, in terms of damages, and so maybe there is a good argument for the Crown to have a little more leverage vis-à-vis people dealing with it so they do not just get into contracts and not perform and just walk away from them. That is probably where it is flowing out of.

• 1220

Mr. Robinson: But the court can still, as I understand it, uphold the penalty clause in the contract with the citizen, and presumably there will be a penalty clause in the agreement with the Crown, and the only circumstances in which it would be struck down are if the judge said this that it is not fair, it is not reasonable to the person who has entered into the contract with the Crown. Presumably that would be quite rare, but at least we would be leaving that discretion in the hands of the court. This just takes it away and says they can never, ever strike it down.

Mr. Thacker: I guess I have often argued for the courts having the power to be able to make changes, leaving it to the discretion of a judge who can make a decision in justice based on the peculiar facts of that case rather than a general arbitrary law, so it is attractive from that point of view, no doubt.

Mr. Robinson: I assume it would be in pretty rare circumstances that the courts would, but at least if we eliminated this provision, as has been suggested by witnesses, we would give them that discretion in those rare circumstances.

Mr. Thacker: This is a new clause so is it not part of the general law right today. Is that right?

Mr. Molot: Yes. Because this is a Crown-specific provision we are shifting it from the Federal Court Act

[Translation]

sur les pénalités prévues dans les clauses d'un contrat et je trouve que cette autorité ne devrait pas leur être retirée.

M. Thacker (Lethbridge): En droit privé, lorsqu'un contrat liant deux particuliers ou deux entreprises prévoit des pénalités, celles-ci peuvent être jugées non valables par les tribunaux si j'ai bien compris.

M. Robinson: C'est exact. Un tribunal peut en effet juger que, bien qu'une pénalité fût prévue dans les clauses du contrat, cette pénalité est tout à fait exagérée par rapport à la valeur globale du contrat, la rendant ainsi déraisonnable.

Le président: La pénalité n'est donc pas raisonnable.

M. Robinson: Les tribunaux peuvent prendre ce genre de décision.

M. Thacker: M. Nicholson n'avait pas non plus tout à fait tort en ce qui concerne les possibilités de recours de l'État. L'État passe de nombreux contrats pour des raisons de favoritisme si on peut dire. Quel recours l'État a-t-il en cas de non-respect des clauses de pareils contrats? L'État peut pas prétendre avoir subi de pertes pour exiger des dommages et intérêts, si bien qu'il serait peut-être justifié que l'État dispose de moyens de pression pour obtenir des dédommagements en cas de non-respect des clauses d'un contrat.

M. Robinson: Mais les tribunaux peuvent fort bien approuver les clauses de pénalités contenues dans les accords passés entre l'État et les citoyens; les juges auraient néanmoins la latitude de déclarer pareilles clauses injustes et déraisonnables pour la personne ayant passé un contrat de fourniture avec l'État. Je présume que cela arrive d'ailleurs rarement. Or, cet article supprimerait entièrement cette possibilité.

M. Thacker: Je trouve en effet que dans la plupart des cas les tribunaux doivent pouvoir se prononcer sur chaque cas d'espèce et non pas en fonction d'une loi générale trop souvent arbitraire.

M. Robinson: Je pense que ce n'est que rarement que les tribunaux rendraient des décisions de ce genre, mais à tout le moins, ils en auraient la possibilité si, ainsi que les témoins l'ont proposé, cette disposition du projet de loi était supprimée.

M. Thacker: S'agissant d'un nouvel article, cette disposition n'existe pas actuellement dans la loi, n'est-ce pas?

M. Molot: En effet. Cette disposition s'appliquant uniquement à l'État, elle figurera non plus dans la Loi sur

[Texte]

into the new Crown Liability and Proceedings Act. That is why it is here in clause 31. It has now become part of the Crown Liability and Proceedings Act, and we have repealed the identical measure in the Federal Court Act.

Mr. Thacker: Where did we do that?

Mr. Molot: It was the old section 37. It appears on page 9a. It is one of the provisions that is being repealed by clause 9.

Mr. Robinson: But again presumably one of the purposes of this change in the law is to bring the law up to date. I just think we should give the courts that discretion, Mr. Chairman. I think it is fair to private citizens who are in litigation with the Crown.

Mr. Rideout: I agree.

Mr. Nicholson: On the other hand, Mr. Robinson, you are interfering with the contractual agreement between the parties that a penalty will apply in the case of non-performance.

Getting back to my example, it seems to me that it would be reasonable under all circumstances where the damages might otherwise be very difficult to calculate to have an agreed-upon penalty for non-performance of the contract, and to have the courts interfere with that I am not sure would be a good idea. I know your example is of the poor struggling person who enters into a contract with the Crown, but I think what we are really considering here are gigantic contracts for which damages would be difficult to assess, and it is agreed between the parties that a penalty would apply in the event of non-performance.

Mr. Robinson: But the courts are quite capable of making those decisions. I do not know why the courts would have any greater difficulty in making that decision in the case of a contract to which the Crown is a party than with two private individuals. They look at the nature of the penalty; they decide whether it is proportional to the overall size of the contract. That is the kind of decision that our courts are called upon to make all the time and I just do not see why we want to put the Crown in this special position vis-à-vis private citizens. It just does not seem reasonable.

Mr. Rideout: As a general rule I do not think that courts will really interfere—

Mr. Robinson: No, it would be very rare that they would.

Mr. Rideout: —in contractual terminology unless there is really something very fundamentally wrong with the penalty, so there is lots of protection.

Mr. Thacker: Mr. Chairman, I understand it is not that the contract would not have penalty clauses in it; it is just when you have a contract with a penalty clause in it and there is a breach by the contractor working for the government. Then this clause says that the penalty clause is enforced and it does not matter why the guy got into trouble. Without this clause, the penalty is still there, but

[Traduction]

la Cour fédérale mais dans la nouvelle Loi sur la responsabilité de l'État. C'est la raison pour laquelle elle figure dans l'article 31. Cela fait désormais partie de la Loi sur la responsabilité de l'État et la disposition identique figurant dans la Loi sur la Cour fédérale a été abrogée.

M. Thacker: Où ça?

M. Molot: Dans l'ancien article 37 à la page 9a. C'est une des dispositions qui a été abrogée par l'article 9.

M. Robinson: Je présume que si nous modifions la loi, c'est pour la moderniser. Je trouve que les tribunaux devraient avoir cette possibilité et ce n'est que juste vis-à-vis des citoyens privés impliqués dans un litige avec l'État.

M. Rideout: Tout à fait d'accord.

M. Nicholson: Mais cela reviendrait à déclarer nulles et non avenues les clauses d'un contrat prévoyant des pénalités en cas de non-exécution.

Pour en revenir à mon exemple, je trouve qu'il serait raisonnable, dans les cas où il est extrêmement difficile de calculer le montant du préjudice, de prévoir une clause de pénalité pour non-exécution du contrat; je ne trouve pas qu'il faille permettre aux tribunaux de casser ce genre de clause. Vous avez, bien entendu, cité le cas d'une malheureuse petite entreprise liée par un contrat de fournitures avec l'État; mais dans la pratique il s'agit bien plus souvent d'énormes contrats de fournitures pour lesquels les préjudices sont difficiles à évaluer et je trouve que dans ces cas il est tout à fait normal de prévoir des pénalités en cas de non-exécution des clauses du contrat.

M. Robinson: Je ne vois pas pourquoi les tribunaux auraient plus de mal à prendre des décisions valables dès lors que l'État est impliqué que lorsqu'il s'agit de particuliers. En effet, les tribunaux ont souvent à décider que les pénalités prévues dans les clauses d'un contrat sont raisonnables compte tenu du montant global de l'affaire et je ne vois pas pourquoi l'État devrait être placé au-dessus des particuliers dans ce genre de situation. Cela ne me paraît guère raisonnable.

M. Rideout: Je ne pense pas que les tribunaux s'immisceraient souvent. . .

M. Robinson: Non cela n'arriverait que très rarement.

M. Rideout: . . . sauf dans les rares cas où les pénalités prévues dans un contrat sont vraiment tout à fait déraisonnables.

M. Thacker: Il ne s'agit pas de supprimer les clauses de pénalité. Cette disposition s'applique à un fournisseur qui ne remplirait pas les conditions d'un contrat passé avec l'État, lequel peut invoquer la clause de pénalité quelles que soient les raisons pour lesquelles le fournisseur n'aurait pas respecté les clauses du contrat. Sans cet article, il existe une pénalité, mais le contractant défailtant

[Text]

the defaulter can go before the court to say there is a very good reason for the default and to ask to be relieved of that penalty.

• 1225

That does not sound unreasonable, with great respect to my parliamentary secretary, whom I immensely admire and whose advice I follow. Jacques, what do you think?

Mr. Molot: With this clause the contractor has a choice: he can opt for the contract or walk away from it, saying he cannot live with this kind of penalty clause. In relation to freedom of contract, this clause is neutral.

Mr. Robinson: Circumstances can change. For example, one can be in a situation in which circumstances arise that were not even thought about at the time the contract was entered into. At least then one has an opportunity to argue before the judge and to ask for some relief.

Mr. Thacker: Does this clause not force them to then have every major contract in a separate corporation so that if he defaults he can walk away from that corporation?

Mr. Robinson: It is an interesting point.

Mr. Molot: I suppose again it becomes a question of the nature of the contract. We have been positing these defence contracts, whether it is for arms or for a destroyer. Presumably the Crown would not contract with a fly-by-night operation. But if it does not get the destroyer or the defence materiel on time, it is not going to do the Crown or country any good to have some contractor go before the court and say there was nothing he could do.

Mr. Rideout: There is usually bonding in most of these requirements, and bonding for performance. The government is well protected. A bonding company is going to have to come up and do something. All this does is grant some relief that anybody else would get.

If a court finds the penalty so unreasonable that they want to interfere with it, they can, and this precludes it. It would have to be a very extenuating circumstance that would cause the court to want to interfere with a contractual agreement. They are reluctant to do that in most cases. So it would have to be a very strange situation. The government is protected with bonding. To me, I do not see where there is harm.

Mr. Robinson: There is long-standing jurisprudence, Mr. Chairman, with respect to the court's reluctance, as George has said, to interfere with these penalty clauses. It is only very rarely they will interfere, but I think we should leave the discretion with the court.

Mr. Nicholson: Would the discretion of the court be made clear if there was a slight preamble, say, "unless otherwise ordered by the court, no clause" etc.?

[Translation]

peut se présenter devant le tribunal et prétendre qu'il a un motif valable afin d'en être exempté.

Cette possibilité ne me semble pas déraisonnable, soit dit en toute déférence pour le secrétaire parlementaire, que j'admire au plus haut point et que j'écoute. Qu'en pensez-vous, Jacques?

M. Molot: Même avec cet article, l'entrepreneur a un choix: il peut accepter le contrat ou le refuser, en faisant valoir qu'il ne peut pas accepter la clause de pénalité. Du point de vue de la liberté de contrat, cet article est neutre.

M. Robinson: La situation peut changer en cours de route. Des circonstances imprévues au moment de la conclusion du contrat peuvent se présenter. Dans ces cas, au moins il est possible d'aller devant un juge et de demander une exemption.

M. Thacker: Cet article n'oblige-t-il pas, pour chaque contrat important, à avoir une société distincte de façon à ce qu'on puisse quitter la société s'il y a non-exécution du contrat?

M. Robinson: C'est un point intéressant.

M. Molot: Tout dépend encore une fois de la nature du contrat. Nous avons situé les contrats de défense, que ce soit pour des armements ou des destroyers. Il faut supposer que l'État évite de faire des affaires avec des entrepreneurs peu scrupuleux. De toute façon, si un destroyer ou une pièce d'armement n'est pas prêt en temps, l'État n'est pas plus avancé si l'entrepreneur peut se présenter devant le tribunal et faire valoir qu'il n'a pas pu faire autrement.

M. Rideout: L'exécution est habituellement garantie dans ce genre de circonstances. Le gouvernement se protège. Une société de garantie quelconque doit s'exécuter. Tout ce qu'on veut, c'est qu'il y ait un recours comme dans d'autres circonstances.

Autrement, le tribunal ne peut pas intervenir s'il juge une pénalité déraisonnable. Il faut que les faits soient très nets pour qu'un tribunal intervienne dans une entente contractuelle. Il hésite beaucoup à le faire normalement. Il faut donc que la situation soit exceptionnelle. Par ailleurs, le gouvernement est protégé par une garantie. Je ne vois pas où est le problème.

M. Robinson: Il existe une jurisprudence depuis longtemps établie qui fait que le tribunal hésite beaucoup à intervenir dans ces circonstances, comme George le souligne. Il ne le fait que très rarement, mais il devrait continuer d'avoir cette discrétion.

M. Nicholson: La discrétion du tribunal serait-elle plus claire s'il y avait une réserve qui disait: «sauf si le tribunal en décide autrement, les clauses» etc.?

[Texte]

Mr. Robinson: No. If you do that, then you do not need subclause 27.(1), because the normal judicial discretion applies.

Mr. Nicholson: Perhaps I could ask Mr. Molot something. Unless this proposed section is there, would the normal rules against penalty clauses come into effect? The last part of the proposed section addresses that. They are saying that the courts should construe these penalty clauses as an assessment by mutual consent of the parties to the damages that would be suffered. They are saying to the court not to do the usual thing with respect to penalty clauses, which is to outlaw them, but instead to view this as an assessment between the two parties arrived at with consent as to what the damages would be in the case of non-performance.

Mr. Robinson: Mr. Chairman, when Mr. Nicholson suggests courts will normally outlaw penalty clauses, they will not normally outlaw them. In the vast majority of cases the courts will not interfere with the penalty that has been agreed on between the parties. They will not interfere. They will not outlaw them, as Mr. Nicholson suggests; they just will not interfere.

As Mr. Thacker has just pointed out, in those rare circumstances in which the court can be persuaded that the agreement arrived at really is so unfair to one of the parties that it should be re-examined or the penalty should be reduced, why not leave that discretion in the hands of the court?

The Chairman: My recollection of the test is whether or not the term agreed to by the party constitutes an estimate of the damages. If it constitutes an estimate of the damages, it will be acceptable; if it is a penalty and onerous on one of the parties, then it will be rejected. That is my recollection of the test in law.

• 1230

In the case of a contract with the Crown, this is saying that whatever is agreed upon is never a penalty, it is always a reasonable estimate. In other words, the courts must enforce the clause in the Crown contract. That is the way I read this. I may be mistaken, and if that is so... Mr. Robinson is saying let us get the Crown on the same footing as the subject. If the contracted clause is in the eyes of the court a penalty and not a reasonable estimate of damages, then it will be struck down and damages will be awarded in the usual way. If on the other hand, it is a reasonable estimate—

Mr. Nicholson: Mr. Chairman, I guess that is my problem. The reason why there is a penalty clause is that it may be impossible to estimate damages. Damages are usually calculated on a loss of profit, that sort of thing. In many cases it might be difficult or probably impossible to say how much money the Crown has lost because somebody has not produced a tank for them.

[Traduction]

M. Robinson: Non, parce que dans ce cas, le paragraphe 27.(1) n'est pas nécessaire; la discrétion normale du tribunal s'applique.

M. Nicholson: J'aimerais poser cette question à monsieur Molot. Si cet article proposé n'est pas inclus dans la loi, les règles normales pour l'abolition des clauses de pénalité s'appliquent-elles? La dernière partie de l'article proposé est claire. Elle stipule que les tribunaux doivent considérer ces clauses de pénalité comme une évaluation par consentement mutuel des dommages occasionnés. Elle interdit aux tribunaux de procéder de la façon usuelle en ce qui concerne les clauses de pénalité, c'est-à-dire de les abolir; elle les enjoint à y voir une évaluation par consentement unanime des dommages résultant d'une non-exécution.

M. Robinson: M. Nicholson prétend que les tribunaux abolissent couramment les clauses de pénalité. Ce n'est pas le cas. Dans la grande majorité des causes, les tribunaux n'interviennent pas pour ce qui est des pénalités qui ont été décidées entre les parties.

Comme M. Thacker l'a indiqué, ce n'est que lorsque le tribunal est persuadé, et c'est très rare, que l'entente conclue entre les parties est injuste à l'égard de l'une d'entre elles qu'il réexamine les pénalités prévues en vue de les réduire. Pourquoi ne continuerait-il pas d'avoir cette discrétion?

Le président: Si je me souviens bien, le critère est le suivant: les dispositions arrêtées entre les parties constituent-elles une évaluation des dommages? Si c'est le cas, c'est acceptable; s'il s'agit simplement d'une pénalité et qu'elle est onéreuse, elle est abolie. Sauf erreur, c'est le critère utilisé.

Lorsqu'il s'agit d'un contrat conclu avec l'État, cela revient à dire que la pénalité qui est convenue entre les parties n'est pas une pénalité mais une évaluation raisonnable des dommages. En d'autres termes, les tribunaux doivent faire respecter cette clause contenue dans les contrats conclus avec l'État. Je me trompe peut-être et si c'est le cas... M. Robinson dit qu'il faut placer l'État sur le même pied que les citoyens. Si la clause incluse dans le contrat est une pénalité et non une évaluation raisonnable des dommages aux yeux du tribunal, elle est abolie mais les dommages sont établis de la façon habituelle. Par ailleurs, s'il s'agit d'une évaluation raisonnable—

M. Nicholson: Tout est là, monsieur le président. La raison pour laquelle il y a une clause de pénalité est qu'il peut être impossible d'évaluer les dommages en cas de difficulté. Habituellement, les dommages correspondent aux pertes de profit ou à quelque chose de semblable. Dans bien des cas, il est très difficile sinon impossible de calculer la somme perdue par l'État du fait qu'un

[Text]

The Chairman: Why would it be different from a private company contracting for a tank?

Mr. Nicholson: Presumably a private company that is purchasing whatever product of another country is doing so with a view to turning it over or making a profit—

The Chairman: Or to use it.

Mr. Nicholson: —and therefore the damages are calculable.

Mr. Robinson: In assessing damages, you can, for example, look at the cost that may have arisen as a result of not being able to go to another contractor. Courts have long experience in assessing damages. I would fight the amendment, Mr. Chairman.

The Chairman: I quite agree. Is there a disposition to put the question on the amendment that is proposed by Mr. Robinson?

Mr. Thacker: It seems that with this clause the Crown can be more reckless or more certain in terms of drafting up the contract. Without this clause the Crown would have to draft its contract more carefully in order to have a damage clause that would be more reasonable, appear more sensible, because it has to be upheld by the courts. This clause gives it a sort of carte blanche. They would say, hell, you want to sell us your tanks, here is the clause and you meet it or not. So this clause very much benefits the Crown, does it not?

Mr. Molot: Definitely.

Mr. Thacker: Even at the negotiation stage of the contract.

Mr. Molot: Yes, I would have thought so.

Mr. Thacker: Now, is that a good thing or not?

Mr. Robinson: If you are the Crown.

Mr. Thacker: But is it good for the citizen?

Mr. Molot: The Crown is a little different from General Motors. There is a greater public interest at stake.

Mr. Thacker: I think, Mr. Chairman, given Mr. Robinson's real concern for Litton Industries and General Dynamics and stuff like that—

Mr. Nicholson: That is right.

Mr. Thacker: —how could we not go along with it?

Amendment agreed to

The Chairman: So proposed subsection 27.1 of clause 31 of Bill C-38 is deleted.

I have a couple of other questions on the previous one, so I would like to go back. In proposed section 25 of clause 31, why a no default judgment against the Crown

[Translation]

entrepreneur n'a pas pu lui fournir un réservoir, par exemple.

Le président: Pourquoi son cas devrait-il être différent de celui d'une société privée qui commenderait un réservoir?

M. Nicholson: Une société privée qui achète un produit quelconque à un autre pays le fait en vue de le revendre et de réaliser un bénéfice—

Le président: Ou de l'utiliser.

M. Nicholson: —de sorte que les dommages peuvent être calculés en cas de difficulté.

M. Robinson: Pour établir les dommages, on pourrait évaluer le coût que représente le fait qu'on n'a pas pu s'adresser à un autre entrepreneur. Les tribunaux ont une longue expérience pour ce qui est d'évaluer les dommages. Je m'oppose à l'inclusion de cet article, monsieur le président.

Le président: Je suis d'accord. Le Comité est-il disposé à voter sur l'amendement de M. Robinson?

M. Thacker: Il me semble qu'avec cet article l'État peut prendre plus de risques, peut rédiger ses contrats avec plus d'assurance. Sans cet article, il devrait faire très attention au moment de rédiger les clauses de dommages afin de s'assurer qu'ils donnent l'impression d'être raisonnables et justifiés aux yeux des tribunaux. Cet article lui donne carte blanche, pour ainsi dire. L'État peut être intriguant au moment de conclure un contrat. L'article en question est tout à son avantage, vous en convenez?

M. Molot: Parfaitement.

M. Thacker: Même à l'étape de la négociation du contrat.

M. Molot: Je le crois.

M. Thacker: Est-ce bon ou mauvais?

M. Robinson: C'est bon pour l'État.

M. Thacker: Mais pour le citoyen?

M. Molot: L'État n'est pas General Motors. Il représente l'intérêt public.

M. Thacker: Monsieur le président, compte tenu de la grande préoccupation de M. Robinson pour *Litton Industries*, *General Dynamics* et d'autres sociétés semblables—

M. Nicholson: Justement.

M. Thacker: —comment pouvons-nous refuser d'adopter son amendement?

L'amendement est adopté

Le président: Le paragraphe 27.1 de l'article 31 du projet de loi C-38 est donc supprimé.

J'aimerais maintenant revenir un peu en arrière parce que j'ai quelques questions au sujet de la disposition précédente. A l'article proposé 25 de l'article 31,

[Texte]

the way there is default judgment committed against the normal subject?

Here we have to bring a special application on "fourteen clear days notice" to the Attorney General to sign the default judgment. Is there a reason to justify that particular difference?

Mr. Rideout: It acknowledges that the Department of Justice makes mistakes and misses these things.

The Chairman: More than most apparently.

Mr. Rideout: Obviously.

The Chairman: No one else gets subjected to this special treatment.

Mr. Molot: Foreign states do.

The Chairman: That is nice.

Mr. Molot: The Crown is like a foreign state.

The Chairman: To its own subjects?

Mr. Molot: It is a state. It is different from General Motors.

Mr. Nicholson: I would hate to place the Crown in any worse position than we would place a foreign state before our courts.

The Chairman: Why do we not take away the protection for both?

Mr. Molot: To come back to a point that Mr. Robinson made earlier in the hearing, when all of these Crown-related provisions and Crown privileges and Crown immunities are looked at as a whole, there may be a lot of changes brought forward at that time.

The Chairman: You just do not want to make them today.

• 1235

Mr. Molot: Because they are not really being looked at as systematically today, in a sense.

Mr. Robinson: I want to ask a question with respect to proposed section 26, the prohibition on jury trials in proceedings against the Crown. Obviously civil jury trials are not that frequent, but in some cases the litigant does want to be in a position to elect a trial by judge and jury. In those rare circumstances, why should the Crown be allowed to deny trial by jury?

The Chairman: It is the ancient doctrine of trial by peers, and the common man is not the peer, apparently.

Mr. Robinson: Again, civil trials are not often held with juries, but there are circumstances in which a trial by jury is available in civil proceedings. Why should the Crown be allowed to say no, besides tradition?

[Traduction]

pourquoi ne peut-il pas y avoir de jugement par défaut contre l'État tandis qu'il peut y en avoir un contre n'importe quel citoyen ordinaire?

Dans le cas de la Couronne, il faut une demande spéciale au procureur général avec «préavis de quatorze jours francs». Y a-t-il une raison particulière pour laquelle on fait la différence?

M. Rideout: Cette disposition admet simplement que le ministère de la Justice commet parfois des erreurs.

Le président: Plus que les autres, semble-t-il.

M. Rideout: Certainement.

Le président: Personne d'autre n'a droit à ce genre de traitement de faveur.

M. Molot: Les États étrangers.

Le président: La belle affaire.

M. Molot: L'État se trouve dans la même situation.

Le président: Vis-à-vis de ses propres gouvernés?

M. Molot: L'État est l'État et ne peut pas être comparé à *General Motors*.

M. Nicholson: Je ne voudrais pas voir l'État défavorisée par rapport aux pays étrangers.

Le président: Pourquoi ne pas accorder la même protection à l'un et aux autres?

M. Molot: Comme le disait M. Robinson un peu plus tôt, lorsque toutes ces dispositions visant l'État, ses privilèges et ses immunités seront examinés dans leur ensemble, il y aura beaucoup de changements.

Le président: Vous ne semblez pas vouloir commencer ce processus aujourd'hui.

M. Molot: Il ne serait pas possible de le faire de façon systématique aujourd'hui.

M. Robinson: J'aimerais vous poser une question au sujet de l'article proposé 26, qui interdit les procès devant jury pour les poursuites contre l'État. Il est certain que les procès civils devant jury ne sont pas fréquents, mais il peut arriver qu'une partie en litige veuille avoir le choix entre un procès devant juge et un procès devant jury. Dans les rares cas qui se présenteraient, pourquoi l'État devrait-il avoir la prérogative de refuser le procès devant jury?

Le président: C'est l'ancienne doctrine du procès devant ses pairs, et le citoyen ordinaire n'est pas considéré comme un pair, semble-t-il.

M. Robinson: Comme je le disais, les procès civils devant jury ne sont pas courants, mais il y en a. Pourquoi l'État pourrait-il refuser, mise à part la question de la tradition?

[Text]

Mr. Molot: It is tradition to some extent, and the tradition is represented by, I think, every proceeding against the Crown in the country that has a comparable provision. I believe there is a provision in the Federal Court Act that provides that there are no jury trials in the Federal Court, so one of the problems we would be setting up is a difference between the way the Crown was treated in the Federal Court as opposed to provincial courts. There is that unfortunate consequence. But, as I say, this is a general disposition you will find in Crown-related statutes in the provinces.

The Chairman: I have one other suggestion on proposed section 27. This is strictly a matter of wording, and I think the intention is that there is reply to the Crown, whether the Crown is being sued or is suing. One of the briefs asked why the words "against the Crown" are used in this proposed section instead of the words "to which the Crown is a party".

Mr. Molot: There may be a bit of a constitutional problem in the same way as the Parliament cannot legislate in relation to actions brought by the Crown; in other words, contract actions by the Crown against an individual Parliament cannot generally legislate. That is why the Federal Court. . .

There is a series of cases where, for example, the Crown was sued and tried to counter-claim against a third party, which is the equivalent of pursuing a third party. The court said that the Federal Court could not be given jurisdiction in that type of proceeding simply because no law of Canada could be made in relation to an action by the Crown against somebody else. So one of the problems may be the constitutional one, that we can provide for rules in relation to proceedings against the Crown, but not by the Crown. There is that problem.

Mr. Robinson: On that, the existing section 27 does not specify that we are just dealing with the proceedings against the Crown. The existing section 27 refers to the rules of practice and procedure of the court in which proceedings under this part are taken. So if that is a long-standing constitutional principle, why is it not in the existing—

Mr. Molot: I do not say "long-standing".

Mr. Robinson: I do not think it may be standing at all if the existing act does not have it. Where does it come from? This is the old section 27, and it does not make any reference to proceedings against the Crown; it just talks about proceedings.

Mr. Molot: Of course, do not forget that the old section 27 was in the Crown Liability Act.

The Chairman: It was in the Federal Court Act, was it not?

Mr. Molot: I am sorry, I am a little confused.

The Chairman: It was the other way around.

[Translation]

M. Molot: Dans une large mesure, c'est une question de tradition; c'est la même chose pour toutes les poursuites contre l'État. Sauf erreur, il y a une disposition de la Loi sur la Cour fédérale qui prévoit la même chose au niveau de la Cour fédérale. Il faut continuer de faire la différence, sinon l'État serait traité différemment selon qu'il irait devant la Cour fédérale ou les tribunaux provinciaux. Il s'agit donc d'une disposition d'ordre général qui se retrouve dans toutes les lois visant l'État dans les provinces.

Le président: J'ai une autre suggestion en ce qui concerne l'article proposé 27. Il s'agit strictement d'une question de libellé. L'objet est de faire en sorte qu'il y ait une réponse à l'État que l'État poursuive ou soit poursuivi. On a demandé dans un mémoire pourquoi on trouve les mots «instruits contre l'État» plutôt que «auxquels l'État est partie» dans l'article proposé.

M. Molot: Il y a un petit problème constitutionnel à cet égard. Le Parlement ne peut pas légiférer relativement aux actions instruites par l'État; de façon générale, le Parlement ne peut pas intervenir dans les actions menées par l'État contre un particulier relativement à des contrats. C'est la raison pour laquelle la Cour fédérale. . .

Il y a eu une série de causes dans le cadre desquelles, par exemple, l'État s'est vu l'objet de poursuites et a essayé de faire une demande reconventionnelle contre une tierce partie, ce qui est l'équivalent de poursuivre une tierce partie. La Cour fédérale a estimé qu'elle n'avait pas compétence dans ce genre d'affaires parce qu'il ne pouvait pas y avoir de loi au Canada relative à une action de l'État contre une autre partie. Donc une partie du problème peut être constitutionnel. Nous pouvons prévoir des règles s'appliquant aux poursuites contre l'État, mais non pas à celles intentées par l'État.

M. Robinson: Justement, l'article 27 existant ne précise pas qu'il s'agit uniquement des poursuites contre l'État. L'article 27 existant parle seulement des règles de pratique et de procédure du tribunal saisi. S'il s'agit d'un principe constitutionnel bien établi, pourquoi n'est-il pas reflété dans l'article—

M. Molot: Je n'ai pas dit qu'il était «bien établi».

M. Robinson: Il n'est pas établi du tout si la loi existante n'en fait pas mention. D'où sort-il? L'article 27 existant parle de poursuites, pas uniquement contre l'État.

M. Molot: N'oubliez pas que l'ancien article 27 se trouvait dans la Loi sur la responsabilité de l'État.

Le président: Ne se trouvait-il pas dans la Loi sur la Cour fédérale?

M. Molot: Je m'excuse, je suis un peu empêtré.

Le président: C'est le contraire.

[Texte]

[Traduction]

• 1240

Mr. Molot: So the court there is in reference to the Federal Court—

The Chairman: Yes.

Mr. Molot: —whereas here we are talking about both the Federal Court and the provincial court procedure because, of course, this is now going to be in the Crown Liability and Proceedings Act.

The Chairman: Why not just take out the words “against the Crown” and leave “the court in which proceedings are taken apply in those proceedings”? Surely the Crown, if for example it sues in the Supreme Court of Ontario, is bound by the rules of that court, and if it elects to sue there, instead of suing in the Federal Court, it has to comply with the rules of the court.

Mr. Molot: I see what you mean. You are right. Subject to, of course, the except clause in this proposed section 27.

Mr. Robinson: Which is there anyway. So why do we not just take out those words?

The Chairman: Or amend them to say “to which the Crown is a party”.

Mr. Molot: Okay.

Mr. Robinson: Mr. Chairman, then I would move that clause 31 of Bill C-38 be amended by striking out line 17 on page 18 and substituting the following:

ceedings are taken

That would accomplish it.

Amendment agreed to

Mr. Robinson: Mr. Chairman, on the trial by jury, I would move that clause 31 of Bill C-38 be amended by striking out lines 12 and 13 on page 18.

This would put the Crown in the same position as the subject with respect to jury trials.

Amendment negated

Mr. Robinson: Mr. Chairman, on page 19, proposed section 30 states:

the Minister of Finance may authorize the payment out of the Consolidated Revenue Fund

I am wondering why that is not “shall”: “the Minister of Finance shall authorize the payment”. Once there has been a receipt of Certificate of Judgment, why would not...? In fact, all of the provincial Crown proceedings statutes use the word “shall” as opposed to “may”.

Mr. Molot: I suppose there is no reason other than again we just transferred over the provision that was in the act which uses the word “may”. There is no other reason than that.

M. Molot: Il s'agissait donc de la Cour fédérale—

Le président: Oui.

M. Molot: —tandis qu'ici nous parlons de la procédure devant la Cour fédérale et les tribunaux provinciaux; ces dispositions se trouveront maintenant dans la Loi sur la responsabilité de l'État et le contentieux administratif.

Le président: Pourquoi ne pas supprimer les mots «visant l'État» et laisser seulement «les instances suivent les règles de pratique et de procédure du tribunal saisi»? Si l'État décide de saisir la Cour suprême de l'Ontario, par exemple, il est sûrement tenu aux règles de ce tribunal; s'il choisit d'aller devant ce tribunal, plutôt que devant la Cour fédérale, il doit sûrement respecter les règles de procédure de ce tribunal.

M. Molot: Je vois ce que vous voulez dire. Vous avez raison. La réserve du début s'applique quand même.

M. Robinson: Elle s'applique d'une façon ou de l'autre. Pourquoi ne pas supprimer les mots en question?

Le président: Ou indiquer: «auxquels l'État est partie».

M. Molot: Très bien.

M. Robinson: Je proposerais donc, monsieur le président, que l'article 31 du projet de loi C-38 soit modifié par la substitution, à la ligne 15, page 18, de ce qui suit:

suivent les règles de pratique

La modification serait ainsi apportée.

L'amendement est adopté

M. Robinson: En ce qui concerne les procès devant jury, je proposerais que l'article 31 du projet de loi C-38 soit modifié par la suppression des lignes 11 et 12, à la page 18.

Voilà qui placerait l'État sur le même pied que ces citoyens pour ce qui est des procès devant jury.

L'amendement est rejeté

M. Robinson: Monsieur le président, à la page 19, l'article proposé 30 prévoit ce qui suit:

le ministre des Finances peut autoriser le paiement, sur le Trésor

Je me demande pourquoi il n'est pas indiqué que le ministre des Finances «doit» autoriser le paiement. S'il y a eu un certificat réglementaire, pourquoi le ministre des Finances ne doit-il pas... toutes les lois provinciales sur les poursuites reliées à l'État utilisent le terme «doit» non pas le terme «peut».

M. Molot: Je suppose qu'il n'y a pas de raison précise. La disposition en question a simplement été reprise et elle utilisait le terme «peut».

[Text]

Mr. Robinson: In those circumstances, Mr. Chairman, I would move that clause 31 of Bill C-38 be amended by striking out line 6 on page 19 and substituting the following:

Finance shall authorize the payment out of

Amendment agreed to

• 1245

Mr. Nicholson: I move that clause 31 of Bill C-38 be amended by striking out lines 14 to 16 on page 19 and substituting the following:

any other Act of Parliament, and subject to subsection (2), the laws relating to prejudgment interest in proceedings between subject and subject that are in force in a province

and by striking out lines 21 and 22 on page 19 and substituting the following:

for the payment of money in respect of a cause of action against the Crown arising outside any province or in respect of causes of action against the Crown arising in more than one

and by striking out line 29 on page 19 and substituting the following:

dated claim, from the date or dates the cause of action or causes of

Amendment agreed to

Mr. Robinson: Mr. Chairman, I think we did have some discussion on a similar amendment, which I had proposed to an earlier clause, and in those circumstances I will not proceed with that amendment.

The Chairman: So that is withdrawn and will not be moved.

Mr. Nicholson: I move that the bill be amended by striking out lines 27 to 29 on page 20 and substituting the following:

ered on or after the day on which this section comes into force, but no interest shall be awarded for a period before that day.

and by striking out lines 36 to 40 on page 20 and substituting the following:

31.1 Except as otherwise provided in any other Act of Parliament and subject to subsection (2), the laws relating to interest on judgments in causes of action between subject and subject that are in force in a province apply to judgments against the Crown in respect of any cause of action arising in that province to a judgment against the Crown in respect of a cause of action arising outside any province or in respect of causes of action arising in more than one province shall bear interest at such rate as the court considers reasonable in the circumstances calculated from the time of the giving of the judgment.

Mr. Robinson: Mr. Chairman, I might just say that I appreciate very much the amendment proposed by the

[Translation]

M. Robinson: Dans ce cas, monsieur le président, je proposerais que l'article 31 du projet de loi C-38 soit modifié par la substitution, à la ligne 6, page 29, de ce qui suit:

doit autoriser le paiement, sur le Trésor,

L'amendement est adopté

M. Nicholson: Je propose de modifier l'article 31 du projet de loi C-38 en remplaçant la ligne 13, page 19, par ce qui suit:

toute autre loi fédérale et sous réserve du paragraphe (2), les règles de droit

et en remplaçant les lignes 21 et 22, page 19, par ce qui suit:

devant le tribunal et dans les cas où le fait générateur n'est pas survenu dans une province ou est survenu dans plusieurs provinces,

et en remplaçant les lignes 27 et 28, page 19, par ce qui suit:

déterminée, depuis là où les dates du ou des faits générateurs jusqu'à

L'amendement est adopté

M. Robinson: Monsieur le président, il avait été question que je propose un amendement comparable mais qui s'appliquait à un autre article; dans ces conditions, je vais donc y renoncer.

Le président: Vous retirez donc votre amendement.

M. Nicholson: Je propose qu'on modifie le projet de loi en remplaçant la ligne 28, page 20, par ce qui suit:

compter de la date de son entrée en vigueur, aucun intérêt

et en remplaçant les lignes 35 à 39, page 20, par ce qui suit:

31.1 Sauf disposition contraire de toute autre loi fédérale et sous réserve du paragraphe (2), les règles de droit en matière d'intérêt pour les jugements qui, dans une province, régissent les rapports entre particuliers s'appliquent aux jugements visant l'État dans les cas où un fait générateur est survenu dans cette province. (2) Un jugement rendu contre l'État, dans les cas où un fait générateur n'est pas survenu dans une province ou est survenu dans plusieurs provinces, porte intérêt, à compter de son prononcé, au taux que la Cour estime raisonnable dans les circonstances.

M. Robinson: Monsieur le président, l'amendement que nous propose le secrétaire parlementaire me satisfait

[Texte]

parliamentary secretary. It does respond to the discussion of last week and to the witnesses. I think it is a good approach.

The Chairman: I agree.

Amendment agreed to

Clause 31 as amended agreed to

• 1250

Clauses 32 to 40 inclusive agreed to

On clause 41

Mr. Nicholson: I move that the French version of clause 41 of Bill C-38 be amended by striking out lines 32 and 33 on page 24 and substituting the following:

«(1.1) Le registraire porte tout appel de la Cour d'appel fédérale inscrit pour audition sur la liste

Amendment agreed to

Clause 41 as amended agreed to

Clauses 42 to 54 inclusive agreed to

On clause 55

Mr. Nicholson: I move that the French version of clause 55 of Bill C-38 be amended by striking out line 33 on page 29 and substituting the following:

d'une fraude ou de faux

which more accurately represents what we are trying to say.

Amendment agreed to

Clause 55 as amended agreed to

On clause 56

Mr. Robinson: On clause 56, a number of witnesses who appeared before us raised questions about the addition of proposed paragraph 18.1(1)(e) as a ground of review in the case of the Canada Labour Code. That is adding the ground of acting or failing to act by reason of fraud or perjured evidence.

The witnesses suggested—and these are witnesses from the Canada Labour Relations Board and a number of other witnesses from the labour relations community—that this could give rise to further delays. They also suggested that if evidence could be presented that there was perjury or fraud, it could be reopened in any event before the tribunal in question as opposed to it being a ground of review. As I understand it, this is adding a ground that does not currently exist for review to the Federal Court of Appeal; at least, that was the submission that was made by the witnesses who appeared. Perhaps we could get some comment on that.

The Chairman: Mr. Robinson, you are suggesting restricting the grounds for a judicial review. The CBA brief wanted all the grounds included and wondered why the Canada Labour Relations Board was being specially treated with this very strict deprivative clause.

[Traduction]

pleinement. Il tient compte des discussions que nous avons eues la semaine dernière et de ce que nous ont dit les témoins. À mon sens, c'est une excellente démarche.

Le président: Je suis d'accord.

L'amendement est adopté

L'article 31, tel que modifié, est adopté

Les articles 32 à 40 inclusivement sont adoptés

Article 41

M. Nicholson: Je propose qu'on modifie la version française de l'article 41 du projet de loi C-38 en remplaçant les lignes 32 et 33 page 24 par ce qui suit:

«(1.1) Le registraire porte tout appel de la Cour d'appel fédérale inscrit pour audition sur la liste

L'amendement est adopté

L'article 41, tel que modifié est adopté

Les articles 42 à 54 inclusivement sont adoptés

Article 55

M. Nicholson: Je propose qu'on modifie la version française de l'article 55 du projet de loi C-38 en remplaçant la ligne 33, page 29, par ce qui suit:

d'une fraude ou de faux

qui est plus conforme à ce que nous voulons exprimer.

L'amendement est adopté

L'article 55, tel que modifié, est adopté

Article 56

M. Robinson: Plusieurs témoins nous ont parlé de l'article 56 et ont soulevé des questions au sujet d'un nouvel alinéa 18.1(1)(e) qui constituerait un motif de révision dans le cadre du Code canadien du travail. Ce motif serait le suivant: agir ou négliger d'agir pour cause de fraude ou de faux témoignage.

Nos témoins, la plupart de Commission canadienne des relations du travail et du secteur des relations du travail, nous ont dit que cela risquait de prolonger les retards. Ils nous ont dit également que si l'on pouvait établir qu'il y avait eu faux témoignage ou fraude, il était toujours possible de soumettre à nouveau une cause devant le tribunal en question au lieu d'en faire un motif de révision. Si j'ai bien compris, cette disposition ajouterait un nouveau motif de révision par la Cour fédérale d'appel qui n'existe pas pour l'instant. En tout cas, c'est ce que nous ont dit les témoins qui ont comparu. J'aimerais savoir ce que les autres en pensent.

Le président: Monsieur Robinson, vous voulez qu'on limite les motifs de révision judiciaire. Dans son mémoire, l'ABC réclamait que tous les motifs soient mentionnés et se demandait pourquoi on imposait cette clause très stricte et très limitative à la Commission canadienne des relations du travail.

[Text]

[Translation]

• 1255

Mr. Robinson: I do not agree with the CBA on that, Mr. Chairman.

Mr. Molot: At the moment, the Canada Labour Relations Board can be reviewed only on jurisdictional grounds. That is paragraph (a). Our research has revealed that the ground of fraud and perjured evidence is a jurisdictional ground. In trying to lay out in section 22 of the Canada Labour Code the specific grounds that are jurisdictional, we included fraud and perjured evidence as one of the jurisdictional grounds listed in the new proposed subsection 18.1(4).

Mr. Robinson: Proposed subsection 18.1(4) includes a reference to jurisdiction in paragraph (a).

Mr. Molot: In order to make this bill more easily accessible to the public, we tried to set out in a little greater detail exactly what the grounds are for obtaining judicial review against a federal board, commission or other tribunal.

We included, for example, in proposed paragraph 18.1(4)(b), natural justice and procedural fairness. Those are jurisdictional grounds. In the same way, we have included paragraph (e) in proposed section 22. We have included paragraph (b) as well because they are both equally jurisdictional grounds.

Mr. Robinson: It is then your position that the suggestion that these are new grounds of review is inaccurate and that they would have been included under the existing—

Mr. Molot: That is right. Paragraph (a) is natural justice or acted beyond or refused to exercise its jurisdiction; paragraph (b) is error of law and paragraph (c) is erroneous finding of fact. We are trying to see if we can explain a little more fully what we mean by a refusal or acting beyond jurisdiction. This is why you get the new list.

The Chairman: Are you now satisfied, Mr. Robinson?

Mr. Robinson: On the assumption that acting or failing to act by reason of fraud or perjured evidence is acting without jurisdiction, Mr. Chairman, certainly I am satisfied.

Mr. Rideout: Could we also look at paragraphs (c), (d) and (f)?

The Chairman: To see if they should not be included?

Mr. Rideout: I do not know; I just throw it out just for talk.

Mr. Robinson: Those are not necessarily just jurisdictional, though.

The Chairman: It seems unfair to deprive these people of rights that everyone else has. There is certainly not a

M. Robinson: Monsieur le président, je ne suis pas d'accord avec l'ABC sur cette question.

M. Molot: Pour l'instant, la Commission canadienne des relations du travail ne peut faire l'objet d'une révision que pour des motifs de juridiction. Il s'agit de l'alinéa (a). D'après nos recherches, les motifs de fraude et de faux témoignage sont des motifs qui relèvent de la juridiction. Quand nous avons tenté d'établir une liste des motifs qui relèvent de la juridiction dans l'article 22 du Code canadien du travail, nous avons mentionné la fraude et le faux témoignage, motifs qui relèvent de la juridiction et qui figurent dans le nouveau paragraphe 18.1(4).

M. Robinson: L'alinéa (a) du projet de paragraphe 18.1(4) comprend une référence à la juridiction.

M. Molot: Pour que ce projet de loi soit plus accessible au public, nous avons essayé de détailler un peu mieux les motifs qui permettent d'obtenir une révision judiciaire contre un office fédéral, une commission ou un autre tribunal.

En autres choses, à l'alinéa 18.1(4)(b), nous mentionnons la justice naturelle et l'équité procédurale. Ces motifs relèvent de la juridiction. De la même façon, nous avons ajouté l'alinéa (e) à l'article 22. Et pour la même raison encore, l'alinéa (b).

M. Robinson: Vous considérez donc que, contrairement à ce qu'on a avancé, il ne s'agit pas de nouveaux motifs de révision puisque ces motifs existent déjà dans...

M. Molot: Précisément. L'alinéa (a) parle des cas où on a agi sans compétence, outrepassé la justice naturelle ou refusé de l'exercer; l'alinéa (b) porte sur les erreurs de droit et l'alinéa (c) sur les décisions entachées d'une erreur de droit. C'est la raison d'être de cette nouvelle liste.

Le président: Vous êtes satisfait, monsieur Robinson?

M. Robinson: Si l'on considère qu'en agissant ou en omettant d'agir en raison d'une preuve frauduleuse ou de faux témoignage, on outrepassa la juridiction, effectivement, monsieur le président, je suis satisfait.

M. Rideout: Est-ce que nous pourrions voir également les alinéas (c), (d) et (f)?

Le président: Et voir s'il ne faudrait pas les mentionner également?

M. Rideout: Je ne sais pas, c'est une simple supposition.

M. Robinson: Mais dans ces cas-là, il n'est peut-être pas question exclusivement de juridiction.

Le président: On ne voit pas pourquoi on priverait ces gens-là de droits dont tous les autres jouissent. La

[Texte]

desire on the part of the labour board to allow the courts to exercise rights on behalf of these people.

Mr. Molot: I should mention, Mr. Chairman, that we have tried not to amend the Canada Labour Code in any substantive way. The Federal Court bill is not labour legislation.

The Chairman: That is a good reason.

Clauses 56 and 57 agreed to

On clause 58

The Chairman: I understand there is a problem with clause 58. The government has proposed an amendment to delete it, which of course it need not move. There is an easy way to delete.

Mr. Molot: That is right; we just vote against it.

Clause 58 negatived

• 1300

Clauses 59 to 64 inclusive agreed to

Mr. Robinson: Mr. Chairman, I wonder if there is unanimous disposition to deal with the remaining clauses up to clause 80.

The Chairman: Is it agreed that clauses 65 to 80 inclusive be agreed to?

Some hon. members: Agreed.

Clauses 65 to 80 inclusive agreed to

The Chairman: We have two other clauses to deal with. Do you want to adjourn now? It is 1 p.m.

Mr. Nicholson: Why do we not go for it, and then we will be done with this bill.

Mr. Robinson: I am prepared to deal with the two remaining clauses now, subject to the discussion with respect to the addition of adjudicators pursuant to the Public Service Staff Relations Act and the Parliamentary Employment and Staff Relations Act. A strong argument has been made with respect to this particular addition, and certainly if there is a disposition to deal with that then we can wrap it up now. Otherwise, there may be further discussion.

The Chairman: I think there may be some further discussion on the thing.

Mr. Nicholson: There could very well be further discussion, and I would like to have that discussion. I think we have two clauses left.

The Chairman: Two clauses, the title, and a few other little tidbits.

Mr. Rideout: Maybe we should have one more meeting.

Mr. Thacker: I happen to have some time now. I think we could wind this up in probably 15 or 20 minutes. If we

[Traduction]

Commission des relations de travail ne veut certainement pas permettre aux tribunaux d'exercer des droits au nom de ces gens-là.

M. Molot: Monsieur le président, je précise que dans toute la mesure du possible nous avons essayé de ne pas toucher au fond du Code canadien du travail. Le projet de loi sur la Cour fédérale ne porte pas sur la législation du travail.

Le président: C'est une très bonne raison.

Les articles 56 et 57 sont adoptés

Article 58

Le président: Apparemment, l'article 58 pose un problème. Le gouvernement a proposé de le supprimer, mais il suffirait de s'abstenir de le proposer. Il est facile de supprimer cet article.

M. Molot: Tout à fait; il suffirait de voter contre.

L'article 58 est rejeté

Les articles 59 à 64 inclusivement sont adoptés.

M. Robinson: Monsieur le président, nous pourrions peut-être adopter ensemble tous les articles jusqu'à l'article 80, si tout le monde est d'accord.

Le président: Nous sommes d'accord pour adopter les articles 65 à 80 inclusivement?

Des voix: D'accord.

Les articles 65 à 80 inclusivement sont adoptés.

Le président: Il ne nous reste que deux articles; voulez-vous lever la séance? Il est 13 heures.

M. Nicholson: Pourquoi ne pas en terminer une bonne fois pour toute.

M. Robinson: Je veux bien que nous en terminions tout de suite avec ces deux articles, à condition de pouvoir discuter de la mention d'arbitres conformément à la Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique et à la Loi sur les relations de travail au Parlement. Il y a d'excellents arguments en faveur de cette addition et si mes collègues sont prêts à en discuter, nous pourrions certainement terminer maintenant. Sinon, il faudra peut-être revenir sur cela.

Le président: Il est possible que nous devions revenir à cette question.

M. Nicholson: Personnellement, j'aimerais beaucoup que nous ayons cette discussion. Je crois qu'il nous reste deux articles.

Le président: Deux articles, le titre et quelques menus détails.

M. Rideout: Peut-être faudra-t-il une autre séance.

M. Thacker: Il se trouve que j'ai du temps libre; peut-être pourrions-nous en terminer en 15 ou 20

[Text]

had a debate on it, we might well agree. I would rather carry on, frankly.

The Chairman: We have clauses 1, 8, and 9 to deal with. We need the consent of the committee to return to clause 1. I assume everyone is happy; we will go back to clause 1.

Some hon. members: Agreed.

Mr. Thacker: I move that clause 1 of Bill C-38 be amended (a) by striking out lines 4 to 9 on page 1 and substituting the following:

1.(1) Section 2 of the Federal Court Act is renumbered as subsection 2(1).

(2) The definition "Supreme Court" in subsection 2(1) of the said act is repealed.

(3) The definitions "federal board, commission or other tribunal" and "ship" in subsection 2(1) of the said Act are repealed and the

Amendment agreed to

Clause 1 as amended agreed to

Mr. Nicholson: Mr. Chairman, if we go to clause 9, I think you will find unanimous agreement there inasmuch as again it is on the subject of interest. I should not say it is identical.

The Chairman: Are people happy with the amendments?

Mr. Robinson: It is similar to the amendment to clause 31, is it?

Mr. Nicholson: Yes.

The Chairman: So it is (a), (b), (c), (d), and (e). Shall we dispense with the reading of the clauses?

Some hon. members: Agreed.

[See Minutes of Proceedings]

Amendment agreed to

Clause 9 as amended agreed to

• 1305

The Chairman: Mr. Robinson, I presume you are satisfied with these and are not proceeding with any of your amendments.

Mr. Robinson: Yes, Mr. Chairman.

The Chairman: Clause 8, please.

Mr. Thacker: Mr. Chairman, as I understand it, there are government amendments which I think we are all agreed to, and then there is one that will flow out of a recent letter from the Public Service Staff Relations Board, which I suppose we should put separately.

Mr. Nicholson: Let me move the government one, and I believe there is consensus on it. There was one slight

[Translation]

minutes. Après tout, il est possible que nous soyons d'accord. Je vous avoue que je préférerais terminer.

Le président: Il nous reste donc les articles 1, 8 et 9; j'ai besoin de l'assentiment du Comité pour revenir à l'article 1. Je suppose que tout le monde est d'accord; nous reprenons l'examen de l'article 1.

Des voix: D'accord.

M. Thacker: Je propose qu'on modifie l'article 1 du projet de loi C-38 en remplaçant les lignes 4 à 9, page 1, par ce qui suit:

1.(1) L'article 2 de la Loi sur la Cour fédérale devient le paragraphe 2(1).

(2) La définition de «Cour suprême», au paragraphe 2(1) de la même loi est abrogée.

(3) Les définitions de «navire» et «office fédéral», au paragraphe 2(1) de la même loi, sont abrogées et respectivement remplacées par ce

L'amendement est adopté

L'article 1, tel que modifié, est adopté.

M. Nicholson: Monsieur le président, si nous passons maintenant à l'article 9, vous constaterez, je pense, que nous sommes tous d'accord dans la mesure où une fois de plus, il est question d'intérêt. Je n'irais pas jusqu'à dire que c'est identique.

Le président: Vous êtes satisfait des amendements?

M. Robinson: Ils sont semblables à l'amendement à l'article 31, c'est bien ça?

M. Nicholson: Oui.

Le président: Par conséquent, a), b), c), d) et e). Vous me dispensez de lire les articles?

Des voix: D'accord.

[Voir les procès-verbaux et témoignages]

L'amendement est adopté

L'article 9, tel que modifié, est adopté.

Le président: Monsieur Robinson, je crois comprendre que vous êtes satisfait et que vous ne proposerez pas vos amendements.

M. Robinson: Oui, monsieur le président.

Le président: Article 8, s'il vous plaît.

M. Thacker: Monsieur le président, si j'ai bien compris, il y a des amendements proposés par le gouvernement et acceptés par tous et aussi un autre amendement qui fait suite à une lettre reçue récemment de la Commission des relations de travail dans la Fonction publique et que nous devrions sans doute proposer séparément.

M. Nicholson: Permettez-moi de proposer l'adoption de l'amendement du gouvernement sur lequel il y a

[Texte]

change that had been suggested concerning the Immigration Appeal Division and the Convention Refugee Determination Division.

I move that clause 8 of Bill C-38 be amended by striking out lines 44 to 46 on page 7 and substituting the following:

(g) the Immigration Appeal Division and the Convention Refugee Determination Division of the Immigration and Refugee Board established by the Immigration Act;

(h) the Canada Labour Relations Board

We will dispense through paragraphs (h), (i), (j) and (k) as printed and distributed.

The Chairman: It would be unnecessary, I am advised. Can we adopt this amendment now on the understanding that Mr. Robinson may move a further amendment? Is that agreed?

Some hon. members: Agreed.

Amendment agreed to

Mr. Robinson: I move that clause 8 of Bill C-38 be amended by adding paragraph (l):

(l) adjudicators pursuant to the Public Service Staff Relations Act and the Parliamentary Employment and Staff Relations Act.

Mr. Chairman, in reviewing the evidence presented to the committee by the chairperson of the Public Service Staff Relations Board, I looked at the earlier 15-page brief and at the conclusion it stated:

I request that the bill be amended to include the Public Service Staff Relations Board with those tribunals that will continue to be supervised.

I think many of us assumed that was the full extent of the amendment being proposed. I certainly assumed that along with it any bodies that were constituted of the Public Service Staff Relations Board would also be included. Apparently—and I was not present at that particular meeting—a draft amendment was circulated and that draft amendment did include a specific reference to adjudicators. So when we came to this clause last week, of course the reference to adjudicators was not included. There was some question as to why that was.

Members of the committee have received a three-page letter from the chairperson of the Public Service Staff Relations Board which sets out the grounds for including the adjudicators, and it points out—and I think this is one of the most important points, Mr. Chairman—that about 80% of the board's decision-making process relates to the grievance adjudication function, that 80% of their current work relates to the adjudication function. As well, the adjudicators we are talking about are all members of the Public Service Staff Relations Board, either full-time or part-time, but because of a technicality—there was apparently a decision of the Federal Court of Appeal—the

[Traduction]

consensus, semble-t-il. Un léger changement avait été proposé à l'égard de la section d'appel de l'immigration et de la section du statut de réfugiés.

Je propose que l'article 8 du projet de loi C-38 soit modifié par insertion, après la ligne 47, page 7, de ce qui suit:

g) la section d'appel de l'immigration et la section du statut de réfugiés de la Commission de l'immigration et du statut de réfugiés constitué par la Loi sur l'immigration;

h) le Conseil canadien des relations du travail

Nous ne lirons pas les alinéas h), i), j) et k) qui seront adoptés tels qu'imprimés et distribués.

Le président: On me dit, que ce n'est pas nécessaire. Pouvons-nous adopter cet amendement maintenant sous réserve de la possibilité qu'aura M. Robinson de présenter ultérieurement un autre amendement? Est-ce convenu?

Des voix: D'accord.

L'amendement est adopté

M. Robinson: Je propose que l'article 8 du projet de loi C-38 soit modifié en ajoutant l'alinéa l):

l) les arbitres selon la Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique et la Loi sur les relations de travail au Parlement.

Monsieur le président, quand j'ai relu le témoignage du président de la Commission des relations de travail dans la Fonction publique, j'ai retrouvé, en conclusion du mémoire de 15 pages, ce qui suit:

... je demande que le projet de loi soit modifié de façon que la Commission des relations de travail dans la Fonction publique fasse partie des tribunaux qui continueront d'être supervisés.

Je crois que nous sommes nombreux à avoir supposé que c'était bien la portée de l'amendement proposé. J'avais pour ma part supposé que tous les organismes relevant de la Commission des relations de travail dans la Fonction publique seraient aussi visés. À une réunion où je n'étais pas présent, on a été distribué un projet d'amendement qui mentionnait expressément les arbitres. Quand nous avons repris la discussion sur cet article la semaine dernière, on n'y a retrouvé aucune mention des arbitres. Certains se sont demandé pourquoi.

Les membres du Comité ont reçu une lettre de trois pages du président de la Commission des relations de travail dans la Fonction publique qui expose les raisons justifiant l'inclusion des arbitres et cette lettre signale—et cela m'apparaît un des points les plus importants, monsieur le président—que la Commission consacre environ 80 p. 100 de son temps aux procédures d'arbitrage des griefs. Par ailleurs, les arbitres dont nous parlons sont tous membres, à plein temps ou à temps partiel, de la Commission des relations de travail dans la Fonction publique, mais en raison d'un détail technique—c'est semble-t-il la décision rendue par la

[Text]

decisions are not considered to be decisions of the full board.

So, Mr. Chairman, we are in a situation in which we are not dealing just with individual grievances as such, but as has been pointed out by the chairperson, in many cases the grievances in question have ramifications for thousands of employees. The decision that is made with respect to a particular grievance can affect a very large number of employees, and therefore it is essential that it be settled as soon as possible.

• 1310

The current procedure is that decisions of adjudicators in fact go to the Federal Court of Appeal, and I would suggest that we maintain that procedure by adopting this amendment. Mr. Deans in his submission points out that in the province of Ontario decisions of these arbitrators are in fact referable to a divisional court panel of three judges.

There was some question about the Canada Labour Code and whether arbitrators under it should also be included. Certainly in looking at the manner in which they are appointed from the private sector arbitration community, they are not members of the board as such. They are actually appointed separately, and complaints under Part III of the Canada Labour Code relate only to unjust dismissal, so those are much narrower. They do not have the broad ramifications that can affect the thousands of employees, like the decisions of the adjudicators under the Public Service Staff Relations Board.

If the arguments for including the Public Service Staff Relations Board are accepted and are considered to be sound, I would hope that we could include as well the decisions of the adjudicators pursuant to the same act, which is the bulk of the work done by the board in any event.

The last point, Mr. Chairman, is just to note that we also received a letter addressed to the Chair in which this submission has been supported by many, in fact I suspect virtually all, of the parties in the public labour relations sector who have dealt with the Public Service Staff Relations Board, so I would hope we could in fact agree to the representation that has been made.

Mr. Thacker: Mr. Chairman, might I just put a question to Mr. Robinson: does this not then give the Public Service a special route or a shortcut to the Court of Appeal that the private sector, i.e. the ordinary citizens outside, does not have? They have to go through the trial, Court of Appeal, Supreme Court, whereas for public sector people this would set up a special regime where they go directly to the Court of Appeal. That kind of flows against the intent of what we are trying to do today, which

[Translation]

Cour d'appel fédérale—les décisions ne sont pas réputées être des décisions de la Commission tout entière.

Ainsi, monsieur le président, il ne s'agit pas ici uniquement de griefs intéressants leurs seuls auteurs mais, comme nous l'a signalé le président de la Commission, de griefs qui peuvent avoir des répercussions pour des milliers d'employés. La décision prise à l'égard d'un grief donné peut avoir des conséquences pour un très grand nombre d'employés et il est donc essentiel qu'il soit réglé le plus rapidement possible.

À l'heure actuelle, les décisions rendues par les arbitres sont soumises à la Cour d'appel fédérale et je propose que cet amendement soit adopté afin de maintenir cette procédure. M. Deans signale dans son mémoire qu'en Ontario les décisions rendues par ces arbitres peuvent être renvoyées devant un tribunal de trois juges de la Cour divisionnaire.

La question a été posée de savoir si les arbitres devraient être inclus en ce qui concerne le Code canadien du travail. D'ailleurs, étant donné qu'ils sont choisis parmi les arbitres du secteur privé, ils ne sont pas membres d'office de la Commission. Ils sont en fait nommés séparément et les plaintes déposées en vertu de la Partie III du Code canadien du travail portent uniquement sur le congédiement injuste, de sorte que leurs effets sont beaucoup plus limités. Elles n'ont pas de vastes répercussions sur des milliers d'employés comme c'est le cas des décisions rendues par les arbitres de la Commission des relations de travail dans la Fonction publique.

Si les arguments en faveur de l'inclusion de la Commission des relations de travail dans la Fonction publique sont acceptés et sont jugés fondés, j'espère que nous déciderons d'inclure aussi les décisions des arbitres rendues en vertu de la même loi puisque cela représente de toute façon la majorité des décisions rendues par la Commission.

Enfin, monsieur le président, j'aimerais signaler que nous avons aussi reçu une lettre adressée au président dans laquelle les intervenants du secteur des relations de travail dans la Fonction publique qui ont eu affaire à la Commission des relations de travail dans la Fonction publique appuient en grand nombre, sinon en totalité, ce mémoire et j'espère donc que nous ferons droit aux recommandations qui nous ont été faites.

M. Thacker: Monsieur le président, puis-je poser une question à M. Robinson? En faisant cela, ne permettrions-nous pas à la Fonction publique d'accéder plus rapidement à la Cour d'appel que ce n'est le cas des citoyens ordinaire du secteur privé? Ces derniers doivent s'adresser d'abord à la Division de première instance, ensuite à la Cour d'appel, enfin à la Cour suprême, tandis que les employés du secteur public bénéficieraient d'un régime spécial du fait qu'ils pourraient s'adresser

[Texte]

is to make the public sector subject to the same laws that you and I are subject to out on the street.

Mr. Robinson: No, Mr. Chairman, I do not think it would, because in fact this would simply be maintaining the current position with respect to grievances arising that are adjudicated under the Public Service Staff Relations Act. As it now stands, as I understand it, under the Canada Labour Code it is just unjust dismissal grievances which in fact go to private sector arbitrators, and that is only available to an employee who is not subject to collective bargaining. It is a very, very narrow group of decisions. They do not go now to the Federal Court of Appeal, so there is no change in that whatsoever.

Quite frankly, as I said, I sort of assumed this was part of the board. The only suggestion being made is that because these particular grievances in fact can affect thousands of employees they should in fact be dealt with in the same method that any other decisions of the Public Service Staff Relations Board are dealt with, because they do have those broad ramifications, and also because of the importance of dealing with them speedily. That, I think, was one of the main reasons for dealing with the Public Service Staff Relations Board in appealing to the Federal Court of Appeal, because otherwise you could be in a situation in which you have a lot of grievances on the same point, and if it has to wind its way through Federal Court and then Federal Court of Appeal, that delay process is the same problem as with the decisions of the full Public Service Staff Relations Board.

Mr. Nicholson: Mr. Chairman, let me say this about the decisions of adjudicators, whether they should go to the trial division or the Court of Appeal. As it is now, we are setting up under the Federal Court Act a regime where generally all decisions of federal boards and tribunals go to the trial division. We have in certain circumstances made some exceptions to the general rule, which is dozens and dozens of federal boards going to the trial division. Adjudicators, while they are members of the Public Service Staff Relations Board, are not sitting as the board as a whole. They are not sitting as the board. We have made an exception for the board to go directly to the Court of Appeal.

As I say, I listened very carefully to the arguments as well, but this is a bill that establishes a general regime for the appeal or review of decisions of federal boards and

[Traduction]

directement à la Cour d'appel. Cela me semble contraire à ce que nous cherchons à faire aujourd'hui, à savoir d'assujettir le secteur public aux mêmes lois que les simples citoyens comme vous et moi devons respecter.

M. Robinson: Non, monsieur le président, je ne crois pas que ce serait le cas puisque nous ne ferions que maintenir le statu quo en ce qui concerne les griefs soumis à l'arbitrage en vertu de la Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique. À l'heure actuelle, sauf erreur de ma part, le Code canadien du travail prévoit que seuls les griefs contre le congédiement injuste sont renvoyés aux arbitres du secteur privé et cela uniquement dans le cas d'un employé qui n'est pas assujéti à une convention collective. Cela représente une catégorie très, très restreinte de décisions. Ces décisions ne sont pas actuellement renvoyées à la Cour d'appel fédérale et cela ne représente donc aucun changement.

Comme je l'ai déjà dit, j'avoue bien franchement avoir supposé que les arbitres étaient inclus comme l'est la Commission. L'argument invoqué c'est que cette catégorie de griefs étant susceptibles d'avoir des répercussions pour des milliers d'employés, ils devraient être traités de la même façon que toutes les autres décisions rendues par la Commission des relations de travail dans la Fonction publique justement en raison de l'importance de leurs répercussions éventuelles et de la nécessité de les régler rapidement. C'est là je crois l'une des principales raisons invoquées pour que l'appel devant la Cour d'appel fédérale se fasse par le biais de la Commission des relations de travail dans la Fonction publique parce que, faute de cela, il pourrait y avoir un grand nombre de griefs sur le même point et il faudrait pour chacun s'adresser à la Cour fédérale et ensuite à la Cour d'appel fédérale et la longueur de la procédure poserait le même problème que pour les décisions rendues par la Commission des relations de travail dans la Fonction publique.

M. Nicholson: Monsieur le président, permettez-moi de faire un commentaire sur la question de savoir si les décisions des arbitres doivent être portées devant la division de première instance ou la Cour d'appel. À l'heure actuelle, nous créons en vertu de la Loi sur la Cour fédérale, un régime où, de façon générale, toutes les décisions rendues par des commissions ou des tribunaux fédéraux sont portées devant la division de première instance. Dans certains cas, nous avons prévu quelques exceptions à la règle générale selon laquelle les décisions rendues par des dizaines et des dizaines de commissions fédérales seront portées devant la division de première instance. Les arbitres, s'ils sont membres de la Commission des relations de travail dans la Fonction publique, ne représentent pas pour autant toute la commission. Nous avons fait une exception pour que les décisions de la Commission puissent être portées directement devant la Cour d'appel.

Comme je l'ai dit, j'ai écouté attentivement tous les arguments mais ce projet de loi crée un régime d'application générale en ce qui concerne la révision

[Text]

tribunaux. It is a general application. It seems to me—and I mentioned this one other time—that we are becoming specific to various areas of federal jurisdiction. It seems to me this is labour-law specific, and if we were going to allow the decision of adjudicators to make an exception to the general review then at the very least we should have had the Minister of Labour or other people.

• 1315

My suggestion is that it would more properly be dealt with in a labour law context and by a committee constituted to make changes to that, not at this point to be making exceptions to the general rule, which is that decisions of federal boards and tribunals go to the trial division.

I realize we have made some exceptions. I have reluctantly come to the conclusion that inasmuch as adjudicators—and it had been suggested that arbitrators as well... We make an exception, but I see the latest incarnation of this amendment refers just to adjudicators. I am not convinced that we should make an exception to the general rule under the Federal Court Act that decisions of adjudicators as well as dozens of other boards and tribunals go to the trial division of the Federal Court. That is why there is a trial division of the Federal Court.

Mr. Thacker: In my own mind I am persuaded by the argument of our parliamentary secretary. I would say to Mr. Robinson that he has moved the parliamentary secretary substantially on this bill, and I really commend our parliamentary secretary for accepting amendments, because I remember years in opposition where... In fact, I have actually seen the chart where bills come forth and there was interaction between departments and amendments were permitted. Then on this huge chart with all the departments and central agencies, there was a little square up in the right-hand corner with an arrow in and an arrow out. All the other boxes with departments had arrows going both ways so there could be amendments, but the arrow into Parliament was straight in and there was one straight out the other side. They wanted it through Parliament with no amendments. A lot of us felt strongly about that and fought for the power of committees to make changes.

Most parliamentary secretaries—I want to commend our own parliamentary secretary—have accepted amendments under that process. Under the Transportation Act we accepted some 118 amendments, and they were from all parties and they really

[Translation]

judiciaire des décisions de commissions et de tribunaux fédéraux. C'est un régime d'application générale. Il me semble—et je l'ai déjà dit une fois—que nous proposons maintenant des règles différentielles pour les divers secteurs relevant de la compétence fédérale. Il me semble que la règle était censé être d'application générale et si nous voulions que les décisions des arbitres fassent exception à la règle en matière de révision, alors il aurait fallu à tout le moins inviter le ministre du Travail ou d'autres témoins.

J'estime pour ma part qu'il serait plus opportun que cette proposition soit examinée par un comité qui serait chargé d'apporter des modifications au droit du travail au lieu de chercher à faire des exceptions à la règle générale selon laquelle les décisions rendues par les commissions et les tribunaux fédéraux sont portées devant la Section de première instance.

Il est vrai que nous avons fait certaines exceptions. J'en viens malgré moi à la conclusion que dans la mesure où les arbitres... Nous avons fait une exception mais la plus récente version de cet amendement ne mentionne que les arbitres. Je ne suis pas convaincu que nous devrions accepter une exception à la règle générale et dictée en vertu de la Loi sur la Cour fédérale pour que les décisions des arbitres aussi bien que celle des dizaines d'autres offices et tribunaux soient portées devant la section de première instance de la Cour fédérale. C'est pour cela qu'il y a une section de première instance à la Cour fédérale.

M. Thacker: Pour ma part, l'argument du secrétaire parlementaire me convainc. Je dirai à M. Robinson qu'il a obtenu des concessions importantes du secrétaire parlementaire pour ce projet de loi et je félicite sincèrement notre secrétaire parlementaire d'avoir bien voulu accepter des amendements parce que je me souviens, pendant les années où j'étais dans l'opposition... De fait, j'ai eu connaissance de cas où les projets de loi ont pu être modifiés après consultation auprès des ministères. J'ai cet énorme tableau où sont inscrits les noms de tous les ministères et organismes centraux du gouvernement et il y a dans le coin droit une petite case où il y a une flèche qui entre et une qui sort. Dans les cas de tous les ministères, il y a des flèches dans les deux sens indiquant que les amendements seraient permis mais dans la case correspondant au Parlement, il y a une flèche qui entre et qui sort directement de l'autre côté. Cela signifie que ce projet de loi devait être adopté par le Parlement sans amendement. Nous étions nombreux à protester contre cela et nous avons lutté pour obtenir que les comités soient autorisés à apporter des amendements.

La plupart des secrétaires parlementaires—et je tiens à féliciter le nôtre—ont accepté des amendements depuis. Dans le cas de la Loi sur les transports, nous avons accepté 118 amendements proposés par tous les partis et qui ont contribué à améliorer sensiblement le projet de

[Texte]

substantially improved the bill. But I think, Mr. Robinson, this one is maybe going too far, so I have to go against you on this one and vote with our parliamentary secretary.

Mr. Robinson: The numbers are fairly clear at this point, so I am not going to argue at any length. But I must say that certainly the position put forward by the chairperson of the board was clear and compelling, particularly if we accept the exemption of the Public Service Staff Relations Board as has been proposed. If the vast majority of their work, some 80% of their work, in fact involves decisions that are rendered by adjudicators, I must say I do not understand how we could accept the rationale generally for the Public Service Staff Relations Board and then say, well, we will carve out this huge area, which is the vast majority of their work, and that will be subject to the more time-consuming process.

The arguments with respect to speedy adjudication in these matters are compelling, and certainly I put the amendment forward, and I will make the same arguments, I assume, probably at report stage before the House and perhaps persuade a majority of members of the House of the wisdom of this particular amendment.

I ask for a recorded vote, Chairman.

Amendment negatived: nays 6; yeas 1

• 1320

Mr. Rideout: I have just one question. I was away last time so I am not sure: have the recommendations that came in from the Law Reform Commission and from the Canadian Bar Society already been dealt with by the committee and abandoned? What is the status of those?

The Chairman: I was going to make a statement on it before the motion went. No, they really have not. There were certain discussions, but I must say that I am disappointed in the amendments we have carried today. I had hoped that the recommendations contained in the brief submitted by Canadian Bar Association and by the Law Reform Commission might have been acceptable. There have been discussions and it is my understanding that the government was not disposed to move in that direction. They proposed these additional exemptions instead to the existing clause 8 of the bill.

In my view, we have created two levels of federal boards here: a pension appeals board and a Canadian international trade tribunal, for example, and now the Canada Labour Relations Board, which are sort of special and different from all the others. They do not have to go through the same rigmarole as everybody else does.

While I have personal reservations about that, I would much prefer that the government had not enacted clause 8 at all and that it had left its original intention of having

[Traduction]

loi. Toutefois, M. Robinson, je pense que cet amendement va trop loin et je devrai donc voter contre vous et avec notre secrétaire parlementaire.

M. Robinson: Les chiffres sont assez clairs et je ne vais donc pas prolonger indûment le débat. Je dois toutefois dire que la position exposée par le président de la Commission était claire et convaincante, particulièrement si nous acceptons l'exemption proposée à l'égard de la Commission des relations de travail dans la Fonction publique. Si la Commission consacre la grande majorité de son temps, 80 p. 100, à revoir des décisions rendues par les arbitres, j'avoue ne pas comprendre pourquoi nous accepterions une règle générale pour la Commission des relations de travail dans la Fonction publique tout en excluant une importante catégorie de décisions, qui représentent la grande majorité de son travail, lesquelles auraient à suivre une filière beaucoup plus longue.

Les arguments en faveur d'un arbitrage rapide de ces questions sont convaincants et je propose l'adoption de l'amendement en vous signalant que j'invoquerai sans doute les mêmes arguments au moment du débat à l'étape du rapport à la Chambre dans l'espoir de convaincre la majorité des députés de la sagesse d'adopter cet amendement.

Je demande un vote par rappel nominal, monsieur le président.

L'amendement est rejeté par six voix contre une.

M. Rideout: Je n'ai qu'une question. Je n'ai pas pu assister à la dernière réunion et je ne sais donc pas si les recommandations formulées par la Commission de réforme du droit et l'Association du Barreau canadien ont déjà été examinées par le Comité et rejetées? Qu'en est-il?

Le président: J'allais vous en parler avant que l'adoption de la motion ne soit proposée. Non, elles n'ont pas été examinées. Nous avons eu certaines discussions mais je dois avouer que je suis déçu des amendements adoptés aujourd'hui. J'avais espéré que les recommandations contenues dans le mémoire de l'Association du Barreau canadien et dans celui de la Commission de réforme du droit auraient pu être acceptées. La possibilité a été examinée et je crois comprendre que le gouvernement n'a pas voulu les accepter. Il a proposé plutôt l'inclusion de ces exceptions additionnelles qui remplacent l'article 8 du projet de loi.

A mon avis, nous avons maintenant créé deux catégories d'offices fédéraux dont l'une englobe notamment la Commission d'appel des pensions, le Tribunal canadien du commerce extérieur et maintenant la Commission des relations de travail pour lesquels les règles seront différentes. Ces trois-là n'auront pas à franchir autant d'étapes que tous les autres.

Même si j'ai personnellement des réserves à cet égard, j'aurais préféré de beaucoup que le gouvernement supprime l'article 8 et s'en tienne à sa première idée qui

[Text]

original jurisdiction in the Trial Division. I recognize they are not prepared to it. We are going to have to live with the amendments, even under the limitations Mr. Robinson has recently been objecting to.

I regret it but I am not going to vote against the bill because it is not there. I recognize the government's reasons for doing it. I am not happy about them and I do not want to disrupt the good will I think is in the committee. I think we have worked together very well on this bill. There has been a lot of give-and-take on amendments, but I wish we had done this better.

I am sorry that we did not take the opportunity to do it because I frankly think it would be have been better. I know that a lot of those organizations did not like the proposal. I know we have agreed to amendments to satisfy them. The two recommendations I thought made the greatest sense came from the others and said all boards should be treated the same. I am sorry that we were unable to do that, but I do not think there was agreement in the committee to do so.

Clause 8 agreed to on division

The Chairman: Shall the title carry?

Some hon. members: Agreed.

The Chairman: Shall the bill as amended carry?

Some hon. members: Agreed.

The Chairman: Shall I order a reprint of the bill as amended for the use of the House of Commons at the report stage?

Some hon. members: Agreed.

The Chairman: Shall I report the bill as amended to the House?

Some hon. members: Agreed.

The Chairman: I declare the work of the committee complete. The meeting is therefore adjourned.

[Translation]

était d'accorder la compétence en premier lieu à la Section de première instance. Je sais qu'il ne le voulait pas. Nous allons devoir nous accommoder des amendements même avec les limites contre lesquelles protestait M. Robinson récemment.

Je le regrette, mais je vais pas voter contre le projet de loi à cause de ce qui ne s'y trouve pas. Je comprends les raisons du gouvernement. J'en suis mécontent mais je ne veux pas miner la bonne volonté qui anime le Comité. Il me semble que nous avons fait ensemble du bon travail sur ce projet de loi. De nombreuses concessions ont été consenties pour ce qui est des amendements mais j'aurais souhaité que nous fassions encore mieux.

Je regrette que nous n'ayons pas saisi l'occasion de le faire parce que j'estime franchement que le projet de loi en aurait été amélioré. Je sais qu'un grand nombre des organismes n'aimait guère les propositions. Je sais que nous avons accepté des amendements en réponse à leurs suggestions. Les deux recommandations qui me semblaient les plus sensées venaient d'ailleurs et proposaient que tous les offices soient traités de la même façon. Je déplore que nous n'ayons pas réussi à faire cela mais il me semble qu'il n'y avait pas unanimité au sein du Comité.

L'article 8 est adopté à la majorité

Le président: Le titre est-il adopté?

Des voix: D'accord

Le président: Le projet de loi tel que modifié est-il adopté?

Des voix: Adopté

Le président: Dois-je ordonner une réimpression du projet de loi tel que modifié à l'usage de la Chambre à l'étape du rapport?

Des Voix: D'accord.

Le président: Dois-je faire rapport du projet de loi tel que modifié à la Chambre?

Des voix: D'accord.

Le président: Je déclare achevé le travail du Comité. La séance est levée.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Canadian Government Publishing Centre,
Supply and Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à
Centre d'édition du gouvernement du Canada,
Approvisionnement et Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9

WITNESS

From the Department of Justice:

Henry L. Molot, Q.C., Senior General Counsel,
Advisory and Administrative Law, Public Law
Branch.

TÉMOIN

Du ministère de la Justice:

Henry L. Molot, c.r., avocat général principal, Section
de consultation et de droit administratif, Direction
du droit public.



CANADA

INDEX

LEGISLATIVE COMMITTEE ON

BILL C-38 Federal Court Act (amdt.)

HOUSE OF COMMONS



Issues 1-8

•

1989-1990

•

2nd Session

•

34th Parliament

Published under authority of the Speaker of the House of Commons by
the Queen's Printer for Canada.

Available from the Canadian Government Publishing Centre, Supply and
Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

Publié en conformité de l'autorité du Président de la Chambre des
communes par l'Imprimeur de la Reine pour le Canada.

En vente: Centre d'édition du gouvernement du Canada,
Approvisionnement et Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

GUIDE TO THE USERS

This Index is subject-based and cross-referenced. A list of dates of meetings of the committee with the corresponding issue numbers may be found under the heading “**Dates and Issues**” on the following page. Issue numbers are indicated by bold face.

The index provides general subject analysis as well as corresponding subject entries under the names of individual Members of Parliament. All subject entries in the index are arranged alphabetically.

(Main subject)
(sub-heading)

Banks and banking
Service charges, senior citizens, **15:9**

(Member)
(subject entry)

Riis, Nelson A. (NDP—Kamloops)
Banks and banking, **15:9**

The index is extensively cross-referenced. Cross-references to a first sub-heading are denoted by a long dash “—”, for example:

Senior citizens *see* Banks and banking—Service charges

Cross-references to several sub-headings under one main subject are indicated by the term *passim*.

Included in the index are several headings that may be particularly useful; a list under **Organizations appearing** shows all appearances by organizations before the Committee; the headings **Orders of Reference** and **Committee studies and inquiries** list all matters studied by the Committee; the section **Procedure and Committee business** records all items of a procedural nature including those listed in the Minutes.

The most common abbreviations found in the Index are as follows:

A = Appendices Amdt. = Amendment M. = Motion S.O. = Standing Order

Political affiliations: Ind = Independent L = Liberal NDP = New Democratic Party
PC = Progressive Conservative Ref = Reform Party of Canada

**For further information contact the
Index and Reference Service—(613) 992-8976
FAX (613) 992-9417**

INDEX

HOUSE OF COMMONS LEGISLATIVE COMMITTEE

OFFICIAL REPORT

SECOND SESSION—THIRTY-FOURTH PARLIAMENT

DATES AND ISSUES

—1989—

November: 7th, 23rd, 1; 28th, 2.

December: 5th, 3; 6th, 4; 14th, 5; 19th, 6.

—1990—

January: 25th, 7; 30th, 8.

Admiralty law

Federal Court of Canada jurisdiction, 1:13-4; 6:12, 15

Agriculture

Compensation appeals, provincial court jurisdiction, 1:13

Atkinson, Ken (PC—St. Catharines)

Federal Court Act (amdt.)(Bill C-38), 1:21

Brewin, John F. (NDP—Victoria)

Committee, 3:31-2

Contract and tort law, 6:14-5

Expropriation, 6:16-7

Federal administrative tribunals, 3:25-7; 6:16

Federal Court Act (amdt.)(Bill C-38), 1:11, 17-20; 3:10-1, 13-4, 25-7, 31-2; 6:14-7, 24

Labour relations, 1:18-9; 3:13-4; 6:15-6

British Columbia *see* Committee—Witnesses; Federal Court of Canada**Canada Labour Relations Board**

Federal Court of Canada review, 1:10; 2:4-7, 10-3

Canada Labour Relations Board position, 5:5-8, 10-3

Canadian Bar Association position, 6:19-20

Canadian Council of Administrative Tribunals position, 3:11-2

Central Ontario Industrial Relations Institute position, 3:4-6

Complexity, 5:13-4

Confédération des syndicats nationaux position, 2:16, 19-20

Constitutional questions, 5:12, 16-7

Costs, 2:6-7; 3:5-6; 5:14, 16

Court of record, 5:13

Delays, 2:6-7, 16; 5:10-1, 14, 17

Experience of judges, 2:25-6; 5:11-2, 15

Federally Regulated Employers—Transportation and Communication position, 5:14-7

Fraud/perjury grounds, 2:6-7, 15, 17-8; 8:31-3

Labour policy, relationship, 5:13-4

Law Reform Commission of Canada position, 5:8-10

Privative clause, 2:13-4, 16; 3:5, 13; 5:6, 16, 18-20; 6:10, 14, 20

Referral of decision back to board, elimination, 2:15-6

See also Committee—Witnesses; Federal administrative tribunals—Federal Court of Canada review, Constitutional issues; Labour relations—Federal Court of Canada review, Designated tribunals list; Organizations appearing

Canadian Air Traffic Control Association and Other Public Service Unions *see* Organizations appearing**Canadian Bar Association** *see* Canada Labour Relations Board;

Committee—Witnesses; Federal administrative tribunals;

Federal Court of Canada; Organizations appearing

Canadian Council of Administrative Tribunals

Background, 3:14-5

See also Canada Labour Relations Board; Committee—

Witnesses; Federal administrative tribunals;

Organizations appearing

Canadian Labour Congress *see* Committee—Witnesses;

Organizations appearing

CBA *see* Canadian Bar Association**Central Ontario Industrial Relations Institute** *see* Canada Labour Relations Board; Organizations appearing**CLC** *see* Canadian Labour Congress**Coleman, John** (Federally Regulated Employees—

Transportation and Communication)

Federal Court Act (amdt.)(Bill C-38), 5:14-21

Committee

Witnesses, inviting

British Columbia, Attorney General, 1:8-9, 11-3

Canada Labour Relations Board, 1:7, 11

Canadian Bar Association, 1:8

Canadian Council of Administrative Tribunals, 1:11

Canadian Labour Congress, 1:9

Confédération des syndicats nationaux, 1:7, 10

Federal Court, judges, 1:8

Justice Minister, 1:9, 11; 3:31-2

Law Reform Commission of Canada, 1:8

Professional Institute of the Public Service of Canada, 1:7, 10

Public Service Alliance of Canada, 1:7, 9

Public Service Staff Relations Board, 1:7, 9, 11

See also Procedure and Committee business

Confédération des syndicats nationaux *see* Canada Labour Relations Board; Committee—Witnesses; Organizations appearing**Constitution** *see* Canada Labour Relations Board; Courts martial; Federal administrative tribunals**Contract and tort law**

Federal Court of Canada jurisdiction, 6:14-5

See also Admiralty law; Crown liability—Tortious liability; Patents and trademarks

Courts martial

Constitutional issues, Federal Court of Canada/tribunal proceedings, exemption from notice requirements, 1:17; 7:12-4

Crane, Brian (Canadian Bar Association)

Federal Court Act (amdt.)(Bill C-38), 6:6-24

Crown liability

Default judgement, 8:26-7

Definition, 7:8-10

Injunction and specific performance, 8:18-20

Jury trials prohibited, 8:27-9

Litigation, 4:12

Citizen right to litigation, 7:6

Crown privilege, 6:11-2

Federal Court of Canada jurisdiction, 1:13-5

Notice of claim, 7-days, 1:15, 21; 7:32; 8:14-7

Tortious liability, 8:13-4

Crown privilege *see* Crown liability—Litigation**Deans, Ian** (Public Service Staff Relations Board)

Federal Court Act (amdt.)(Bill C-38), 3:6-11, 14, 23-6

Department of Justice *see* Justice Department**Expropriation**

Federal Court of Canada jurisdiction, 6:7, 16-7

Federal administrative tribunals

- Federal Court of Canada review, 1:13-6, 20-1; 8:39-40
 "Appeal/review", definition, 4:10
 Canadian Bar Association position, 6:7-13
 Canadian Council of Administrative Tribunals position, 3:15-8
 Constitutional issues, 3:20-2
 Canada Labour Relations Board position, 5:20-1
 Federal Regulated Employers—Transportation and Communications position, 5:16-7
 Notice requirements, 3:20-1; 5:16, 21; 7:29-32
 Costs, 4:18-9, 21
 Courts of record, definition, 3:18-20; 4:9
 Definitions, 8:34
 Delays, 3:30
 Designated tribunals/senior tribunals, 4:8-11; 7:7
 Errors of fact, 4:13-5
 Exceptions, 6:8-9
 Experience of judges, 2:20-1, 25-6; 4:19, 21; 5:26-7; 6:13-4; 7:18
 Fast-track proposal, 6:10
 Frivolous/vexatious applications, 4:7, 15-6, 19, 21-3; 7:27-8
 Grounds for review, 3:27-8; 4:5-6, 13, 22; 7:12
 House of Commons and Senate, excluding, 7:7-8
 Interlocutory motions, 7:8
 Leave to appeal proposal, 2:20-1; 3:24-6; 4:16-7, 19-21; 5:20; 6:9-10, 14; 7:15
 Powers, 3:26-7; 7:11-2
 Procedures, unified, 4:5
 Standing, granting, 4:8, 17-8
 Summary proceedings, 7:13-4
 Three-judge approach, 6:22-4
 Time-limits, 6:9, 16, 20-1; 7:11, 15
 Two-tier system, complexity, 3:28-30
See also Canada Labour Relations Board; Courts martial; Immigration Refugee Board; Labour relations; National Transportation Act

**Federal Court Act (amdt.) (Bill C-38) Legislative Committee
see Committee****Federal Court Act (amdt.) (Bill C-38)—Minister of Justice**

- Consideration, 1:6-22; 2:4-27; 3:4-32; 4:4-23; 5:5-34; 6:4-25; 7:6-33; 8:13-40; as amended, 8:40, carried, 12; report to House with amdts, 8:40, agreed to, 12
 Clause 1, as amended, 7:8, carried, 3; reconsideration, 8:34, agreed to, 10; as amended, 8:34, carried, 10
 Amdt. (Thacker), 7:7-8, agreed to, 3
 Amdt. (Thacker), 8:34, agreed to, 10
 Clause 2, as amended, 7:8, carried, 4
 Amdt. (Nicholson), 7:8, agreed to, 3-4
 Clauses 3 and 4, 7:8-11, carried severally, 4
 Clause 5, as amended, 7:14, carried, 4
 Amdt. (Nicholson), 7:11, agreed to, 4
 Amdt. (Robinson), 7:11, agreed to, 4
 Amdt. (Nicholson), 7:11-2, agreed to, 4
 Amdt. (Nicholson), 7:12, agreed to, 4
 Amdt. (Nicholson), 7:12-3, agreed to, 4
 Amdt. (Nicholson), 7:14, agreed to, 4
 Clause 6, 7:14, carried, 4
 Clause 7, 7:14-5, carried

Federal Court Act (amdt.) (Bill...—Cont.

- Clause 8, 7:15-20, stood, 4; as amended, 8:39-40, carried, 12
 Amdt. (Nicholson), 8:34-5, agreed to, 11-2
 Amdt. (Robinson), 8:35-9, negatived on recorded division, 12
 Clause 9, 7:27, stood, 5; as amended, 8:34, carried, 11
 Amdt. (Robinson), 7:21-7, stood, 5
 Amdt. (Nicholson), 8:34, agreed to, 11
 Clause 10, 7:27, carried, 5
 Clauses 11 and 12, 7:28, carried severally, 5
 Clauses 13 to 18, 7:28-9, carried severally, 5
 Clause 19, as amended, 7:29-32, carried, 5
 Amdt. (Nicholson), 7:29, agreed to, 5
 Clauses 20 to 22, 8:13-4, carried severally, 8
 Clause 23, 8:14-7, carried on division, 8
 Clauses 24 to 27, 8:18, carried severally, 8
 Clause 28, 8:20, carried on division, 8
 Amdt. (Robinson), 8, 18-20, negatived on division, 8
 Clauses 29 and 30, 8:20, carried severally, 8
 Clause 31, as amended, 8:31, carried, 10
 Amdt. (Robinson), 8:20-6, agreed to, 8
 Amdt. (Robinson), 8:29, agreed to, 9
 Amdt. (Robinson), 8:29, negatived 9
 Amdt. (Robinson), 8:30, agreed to, 9
 Amdt. (Nicholson), 8:30-1, agreed to, 9-10
 Clauses 32 to 40, 8:31, carried severally, 10
 Clause 41, as amended, 8:31, carried, 10
 Amdt. (Nicholson), 8:31, agreed to, 10
 Clauses 41 to 54, 8:31, carried severally, 10
 Clause 55, as amended, 8:31, carried, 10
 Amdt. (Nicholson), 8:31, agreed to, 10
 Clauses 56 and 57, 8:31-3, carried severally, 10
 Clause 58, 8:33, negatived, 10
 Clauses 59 to 64, 8:33, carried severally, 10
 Clauses 65 to 80, 8:33, carried severally, 10
 Title, 8:40, carried, 12
 Reprint, 8:40, agreed to, 12
 References
 Amendments, 3:31-2; 6:24
 Consultations, 3:11, 16, 22-3; 5:18
 Law Reform Commission of Canada position, 4:4-5, 13
 New Democratic Party position, 1:17
 Purpose of legislation, 7:6
 Submissions, list, 1:7-8, 10
See also Committee—Witnesses; Order of Reference; Report to House

Federal Court of Canada

- Abolition, British Columbia Attorney General position, 1:13-4
 Administration *see* Federal Court of Canada—Rules committee
 Appeals, transfer to Supreme Court Act, 1:17
 Appointments
 Patronage, 1:19
 Regional representation, 1:20
 British Columbia Attorney General position, 1:13-4
See also Federal Court of Canada—Abolition
 Canadian Bar Association position, 1:13; 6:4-6

Federal Court of Canada—Cont.

Judges *see* Canada Labour Relations Board—Experience of judges; Committee—Witnesses; Federal administrative tribunals—Experience of judges; Federal Court of Canada—Provincial superior courts

Jurisdiction, 1:14

Law Reform Commission of Canada position, 1:13

Provincial superior courts, relationship, 6:6-7, 18-9; 7:10-1

Judges, ex-officio status with Federal Court of Canada, 4:12-3

Merger proposal, 1:13

Role, 1:12-4; 6:6-7, 17-8

Rules Committee

Establishing, 1:17

Regional representation, 7:28-9

See also Admiralty law; Canada Labour Relations Board;

Committee—Witnesses; Contract and tort law; Courts

martial; Expropriation; Federal administrative tribunals;

Labour relations; Patents and trademarks

Federally Regulated Employers—Transportation and

Communication *see* Canada Labour Relations Board;

Federal administrative tribunals—Federal Court of Canada

review, Constitutional issues; Organizations appearing

Fee, Doug (PC—Red Deer)

Federal Court Act (amdt.)(Bill C-38), 5:32-3

Fraud *see* Canada Labour Relations Board**Freckler, John P. (Law Reform Commission of Canada)**

Federal Court Act (amdt.)(Bill C-38), 4:5-23

Gosselin, Jean-François (Canadian Council of Administrative Tribunals)

Federal Court Act (amdt.)(Bill C-38), 3:10, 14-23, 26-30

Government contracts

Penalty clauses, 6:11; 8:20-6

Government departments appearing *see* Organizations appearing**House of Commons** *see* Federal administrative tribunals**Immigration Refugee Board**

Appeals/judicial review, 7:20; 8:35

Interest rates *see* Pre-judgement interest**Interlocutory motions** *see* Federal administrative tribunals**Jennings, John (Canadian Bar Association)**

Federal Court Act (amdt.)(Bill C-38), 6:4-6, 24-5

Judges *see* Federal Court of Canada**Jury trials** *see* Crown liability**Justice Department** *see* Organizations appearing**Justice Minister** *see* Committee—Witnesses**Labour policy** *see* Canada Labour Relations Board**Labour relations**

Federal Court of Canada, appeals from administrative tribunal decisions, 1:18-9; 2:25-6

Accessibility, 5:23-4, 27

Cost, 3:9; 5:23-4, 33-4

Delays, 3:8-9; 5:23-6, 32-3; 6:13

Labour relations—Cont.

Federal Court of Canada, appeals from...—*Cont.*

Designated tribunals list, Canada Labour Relations Board,

Public Service Staff Relations Board and Public

Service Commission of Canada Appeals Board,

including, 2:5, 7-9, 19-25; 3:6, 10; 4:11

Grounds for review, 3:12-3

"Acting in any other way contrary to the law", 2:7, 9,

18-9; 3:12; 5:18-20

Leave to appeal, 1:19; 2:23-5; 5:30-2, 34

New Democratic Party position, 2:26

Provinces, comparison, 6:15-6

Public Service Alliance of Canada position, 2:8-9

Public Service Staff Relations Board position, 3:6-8, 14, 23;

5:22-30; 7:15-8

Statistics, 2:16-7

See also Canada Labour Relations Board; Public Service Staff Relations Board

Law Reform Commission of Canada *see* Canada Labour

Relations Board; Committee—Witnesses; Federal Court Act

(amdt.)(Bill C-38)—References; Federal Court of Canada;

Organizations appearing

Lewis, Hon. Douglas Grinslade (PC—Simcoe North; Minister of

Justice and Attorney General of Canada and Leader of the Government in the House of Commons)

Admiralty law, 1:13-4

Courts martial, 1:17

Crown liability, 1:13-5, 21

Federal administrative tribunals, 1:13-6, 21

Federal Court Act (amdt.)(Bill C-38), 1:12-21

Federal Court of Canada

Abolition, 1:13-4

Appeals, 1:17

Appointments, 1:19-20

British Columbia Attorney General position, 1:13-4

Canadian Bar Association position, 1:13

Law Reform Commission of Canada position, 1:13

Provincial superior courts, merger proposal, 1:13

Role, 1:12-4

Rules Committee, 1:17

Labour relations, 1:18-9

Patents and trademarks, 1:13-4

Pre-judgement interest, 1:21

Linden, Allen M. (Law Reform Commission of Canada)

Federal Court Act (amdt.)(Bill C-38), 4:4-5, 20-1, 23

Litigation *see* Crown liability**MacEwen, Jim (Public Service Alliance of Canada)**

Federal Court Act (amdt.)(Bill C-38), 2:7-9

Maclean, Catherine (Canadian Air Traffic Control Association and Other Public Service Unions)

Federal Court Act (amdt.)(Bill C-38), 5:22-34

MacLellan, Russell (L—Cape Breton—The Sydneys; Chairman)

Federal Court Act (amdt.)(Bill C-38), 1:11-2; 5:34; 6:24

Committee, 1:7-12; 3:32

Procedure and Committee business

Chairman, 1:6

Meetings, 2:4

Organization meeting, 1:6-11

MacLellan, Russell—Cont.

Procedure and Committee business—*Cont.*

Witnesses, 1:7-11; 2:26-7

References, appointment as Chairman, 1:6

Milliken, Peter (L—Kingston and the Islands; Acting Chairman)

Canada Labour Relations Board, 8:31-3

Committee, 1:8-9

Courts martial, 7:12

Crown liability, 7:32; 8:15-6, 19-20, 26-9

Federal administrative tribunals, 3:24-5; 4:13-7; 6:22-3; 7:8, 28; 8:39-40

Federal Court Act (amdt.)(Bill C-38), 2:22-4, 26-7; 3:24-5;

4:13-7; 5:28-34; 6:22-3; 7:8, 10, 12, 17, 20-6, 28-9,

32-3; 8:15-6, 19-20, 22, 25-33, 39-40

Government contracts, 8:25-6

Labour relations, 2:22-4; 5:28-32

Pre-judgement interest, 7:21-2, 25

Procedure and Committee business

Meetings, 7:33

Organization meeting, 1:7-10

Quorum, M., 1:7

Witnesses, 1:8-9

References, Acting Chairman, appointment by Chairman, 7:6; 8:8

Molot, Henry L. (Justice Department)

Federal Court Act (amdt.)(Bill C-38), 1:21; 7:8-10, 12-5, 17, 19-23, 25-6, 28-31; 8:13-5, 18-20, 22-4, 26-9, 32-3

National Transportation Act

Appeals/judicial review, 7:18-20

New Democratic Party *see* Federal Court Act (amdt.)(Bill

C-38)—References; Labour relations

Nicholson, Robert (PC—Niagara Falls; Parliamentary Secretary to Minister of Justice and Attorney General of Canada)

Committee, 1:7-10, 12

Courts martial, 7:12-4

Crown liability, 7:6, 8, 10; 8:13, 15-20, 27

Federal administrative tribunals, 1:20; 2:25; 4:19-22; 5:20-1; 6:20-1; 7:7-8, 11-3, 15, 27-30, 32

Federal Court Act (amdt.)(Bill C-38), 1:12, 20-1; 2:25-7;

4:19-22; 5:20-1, 31, 33-4; 6:20-2; 7:6-8, 10-8, 21, 23-30,

32-3; 8:13, 16-8, 20-1, 23-7, 30-1, 33-5, 37-8

Government contracts, 8:21, 23-6

Immigration Refugee Board, 8:35

Labour relations, 2:23-5; 5:33-4; 7:16-7

National Transportation Act, 7:19

Pre-judgement interest, 1:20-1; 6:21-2; 7:23-6; 8:30

Procedure and Committee business

Documents, M., 1:7

Meetings, 7:33

Organization meeting, 1:6-10

Printing, minutes and evidence, M., 1:7

Witnesses, 1:7-10

Notice requirements *see* Courts martial; Crown liability;

Federal administrative tribunals—Federal Court of Canada review, Constitutional issues

Order of Reference, 1:3**Organization meeting** *see* Procedure and Committee business**Organizations appearing**

Canada Labour Relations Board, 5:5-14, 18-21

Canadian Air Traffic Control Association and Other Public Service Unions, 5:22-34

Canadian Bar Association, 6:4-25

Canadian Council of Administrative Tribunals, 3:10, 14-23, 26-30

Canadian Labour Congress, 2:4-7, 17-8, 21, 23, 26

Central Ontario Industrial Relations Institute, 3:4-6, 11-4

Confédération des syndicats nationaux, 2:10-8, 22-3

Federally Regulated Employers—Transportation and Communication, 5:14-21

Justice Department, 1:21; 7:8-10, 12-5, 17, 19-23, 25-6, 28-31; 8:13-5, 18-20, 22-4, 26-9, 32-3

Law Reform Commission of Canada, 4:4-23

Public Service Alliance of Canada, 2:7-9, 17-26

Public Service Staff Relations Board, 3:6-11, 14, 23-6

See also individual witnesses by surname

Patents and trademarks

Federal Court of Canada jurisdiction, 1:13-4; 6:12

Patronage *see* Federal Court of Canada—Appointments**Perjury** *see* Canada Labour Relations Board—Federal Court of Canada review, Fraud/perjury grounds**Pineau, Anne** (Confédération des syndicats nationaux)

Federal Court Act (amdt.)(Bill C-38), 2:11, 17, 22-3

PIPSC *see* Professional Institute of the Public Service of Canada**Plamondon, J.C.** (Public Service Alliance of Canada)

Federal Court Act (amdt.)(Bill C-38), 2:17-26

Pre-judgement interest

Calculation, 1:20-1; 6:11, 21-2; 7:20-7; 8:30-1

Privative clauses *see* Canada Labour Relations Board**Procedure and Committee business**

Acting Chairman, appointment by Chairman, 7:6; 8:8

Chairman, appointment by Deputy Speaker, 1:6

Documents, distribution in language received

French version, 3:14, 28

M. (Nicholson), 1:7, agreed to, 4

Meetings

Not scheduled during Question Period, 2:4

Scheduling, 7:33

Organization meeting, 1:6-11

Printing, minutes and evidence, M. (Nicholson), 1:6-7, agreed to, 4

Questioning of witnesses, time limit, M. (Rideout), 1:7, agreed to, 4

Quorum, meeting and receiving/printing evidence without, M. (Milliken), 1:7, agreed to, 4

Witnesses

Appearances, scheduling, 2:26-7

Inviting, 1:7-11

Professional Institute of the Public Service of Canada *see* Committee—Witnesses**Provinces** *see* Labour relations**Provincial courts** *see* Agriculture; Federal Court of Canada**PSAC** *see* Public Service Alliance of Canada

PSSRB *see* Public Service Staff Relations Board

Public Service Alliance of Canada *see* Committee—Witnesses; Labour relations; Organizations appearing

Public Service Commission of Canada Appeals Board *see* Labour relations—Federal Court of Canada, Designated tribunals list

Public Service Staff Relations Board

Adjudicators, 8:35-9

Backlog, reduction, 3:9-10

See also Committee—Witnesses; Labour relations; Organizations appearing

Regional representation *see* Federal Court of Canada—Appointments—Rules Committee

Report to House, 8:3-7

Richard, Ghislaine (Canadian Council of Administrative Tribunals)

Federal Court Act (amdt.)(Bill C-38), 3:27

Rideout, George S. (L—Moncton)

Canada Labour Relations Board, 2:17-8; 8:32

Committee, 1:7-8

Crown liability, 6:12; 8:17, 27

Federal administrative tribunals, 4:22-3; 5:20; 6:12-4

Federal Court Act (amdt.)(Bill C-38), 2:16-9, 25; 3:12-3, 31-2; 4:22-3; 5:20, 34; 6:12-4; 8:17, 23-4, 27, 32-3, 39

Government contracts, 8:23-4

Labour relations, 2:16, 18-9; 3:12-3

Procedure and Committee business

Organization meeting, 1:7

Questioning of witnesses, M., 1:7

Robardet, Patrick (Law Reform Commission of Canada)

Federal Court Act (amdt.)(Bill C-38), 4:15-7

Robinson, Svend J. (NDP—Burnaby—Kingsway)

Canada Labour Relations Board, 1:10; 2:19-20; 8:31-2

Committee, 1:7-10

Courts martial, 7:13

Crown liability, 7:8-10; 8:13-20, 27-9

Federal administrative tribunals, 7:11, 13-5, 27-32

Federal Court Act (amdt.)(Bill C-38), 2:19-20, 23, 25, 27; 7:8-11, 13-8, 20-33; 8:13-37, 39

Government contracts, 8:20-2

Immigration and Refugee Board, 7:20

Labour relations, 2:23; 7:15-8

Pre-judgement interest, 7:20-7; 8:30-1

Procedure and Committee business

Robinson, Svend J.—*Cont.*

Procedure and Committee business—*Cont.*

Meetings, 7:33

Organization meeting, 1:6-10

Witnesses, 1:7-10; 2:27

Public Service Staff Relations Board, 8:35-7, 39

Sargeant, Timothy W. (Central Ontario Industrial Relations Institute)

Federal Court Act (amdt.)(Bill C-38), 3:4-6, 11-4

Senate *see* Federal administrative tribunals—Federal Court of Canada review, House of Commons

Statutory Rules Committee

Membership, 6:11

Supreme Court Act *see* Federal Court of Canada—Appeals

Tétreault, Jacques (PC—Laval-des-Rapides)

Crown liability, 8:15, 17

Federal administrative tribunals, 3:28-30

Federal Court Act (amdt.)(Bill C-38), 3:28-30, 32; 7:12; 8:15, 17

Procedure and Committee business, documents, 3:28

Thacker, Blaine (PC—Lethbridge; Parliamentary Secretary to Minister of Consumer and Corporate Affairs)

Canada Labour Relations Board, 3:11; 5:18; 6:19-20

Committee, 3:31

Federal administrative tribunals, 2:20; 4:17-9; 7:7

Federal Court Act (amdt.)(Bill C-38), 2:20-2; 3:10-1, 23-4, 31; 4:17-9; 5:17-8; 6:17-20; 7:7, 11, 18-20, 25, 27, 32; 8:22-4, 26, 33-4, 36-9

Government contracts, 8:22-4, 26

Labour relations, 2:20-2; 7:18

National Transportation Act, 7:18-20

Pre-judgement interest, 7:25, 27

Procedure and Committee business

Organization meeting, 1:10

Witnesses, 1:10

Public Service Staff Relations Board, 8:38-9

Tribunals *see* Federal administrative tribunals

Vallée, Emile (Canadian Labour Congress)

Federal Court Act (amdt.)(Bill C-38), 2:4-7, 17-8, 21, 23, 26

Valois, Roger (Confédération des syndicats nationaux)

Federal Court Act (amdt.)(Bill C-38), 2:10-6, 18

Weatherhill, Ted (Canada Labour Relations Board)

Federal Court Act (amdt.)(Bill C-38), 5:5-14, 18-21

Witnesses *see* Organizations appearing and individual witnesses by surname

- Témoins—Suite**
Conseil canadien des tribunaux administratifs, 3:10, 14-23, 26-30
Employeurs à charte fédérale—Transports et communications, 5:14-21
Justice, ministre, 1:21; 7:8-10, 12-5, 17, 19-23, 25-6, 28-31; 8:13-5, 18-20, 22-4, 26-9, 32-3
Justice, ministre, 1:12-21
Nicholson, Robert, 7:6-8, 10-9, 21, 23-30, 32-3; 8:13, 15-21, 24-6, 30-1, 33-5, 37-8
Tétrault, Jacques (PC—LaVal-des-Rapides)
Cour fédérale, responsabilité de l'État, Cour suprême et autres lois en conséquence, Lois (modification), projet de loi C-38, étude, 3:28-30, 32; 7:12; 8:15, 17
Thacker, Blaine (PC—Lethbridge; secrétaire parlementaire du ministre des Consommateurs et des Sociétés)
Comité, 3:31
Séance d'organisation, 1:10
Cour d'appel fédérale, 2:20
Cour fédérale, responsabilité de l'État, Cour suprême et autres lois en conséquence, Lois (modification), projet de loi C-38, étude, 2:20-2; 3:10-1, 23-4, 31; 4:17-9; 5:17-8, 20; 6:17-20; 7:7, 11, 18-20, 25, 27; 8:22-4, 26-7, 33-4, 36-9
Tribunaux administratifs fédéraux. Voir Contrôle judiciaire; Cour fédérale, responsabilité de l'État, Cour suprême et autres lois en conséquence, Lois (modification), projet de loi C-38—Contrôle judiciaire—Cour d'appel fédérale et Division de première instance
Valée, Émile (Congrès du travail du Canada)
Cour fédérale, responsabilité de l'État, Cour suprême et autres lois en conséquence, Lois (modification), projet de loi C-38, étude, 2:4-7, 17-8, 21, 23, 26
Valois, Roger (Confédération des syndicats nationaux)
Cour fédérale, responsabilité de l'État, Cour suprême et autres lois en conséquence, Lois (modification), projet de loi C-38, étude, 2:10-6
Vote par appel nominal
Cour fédérale, responsabilité de l'État, Cour suprême et autres lois en conséquence, Lois (modification), projet de loi C-38, art. 8, rejeté, 8:12, 39
Weatherhill, Ted (Conseil canadien des relations de travail)
Cour fédérale, responsabilité de l'État, Cour suprême et autres lois en conséquence, Lois (modification), projet de loi C-38, étude, 5:5-14, 18-21
Conseil canadien des relations de travail, 5:5-14, 18-21
Congrès du travail du Canada, 2:4-7, 17-8, 21, 23, 26
Confédération des syndicats nationaux, 2:10-7, 22-3
publique, 3:6-11, 14, 23-6
Commission des relations de travail dans la Fonction publique, 4:4-23
Central Ontario Industrial Relations Institute, 3:4-6, 11-4
Association du Barreau canadien, 6:4-25
syndicats de fonctionnaires, 5:22-34
Association canadienne du contrôle du trafic aérien et autres
Alliance de la Fonction publique, 2:7-9, 17-26
Témoins
projet de loi C-38—«Office fédéral»
Sénat. Voir Cour fédérale, responsabilité de l'État, Cour suprême et autres lois en conséquence, Lois (modification), instance
Section de première instance. Voir pluri Division de première instance
Séance d'organisation. Voir Comité
loi C-38, étude, 4-6, 11-4
Cour fédérale, responsabilité de l'État, Cour suprême et autres lois en conséquence, Lois (modification), projet de loi C-38, étude, 2:19-20, 23, 27; 7:8-11, 13-8, 20-33;
8:13-37, 39
Sargeant, Timothy W. (Central Ontario Industrial Relations Institute)
Cour fédérale, responsabilité de l'État, Cour suprême et autres lois en conséquence, Lois (modification), projet de loi C-38, étude, 4-6, 11-4
Comité, séance d'organisation, 1:6-10
Robinson, Seán J. (NPD—Burnaby—Kingsway)
Cour fédérale, responsabilité de l'État, Cour suprême et autres lois en conséquence, Lois (modification), projet de loi C-38, étude, 4:15-7
Robardet, D' Patrick (Commission de réforme du droit)
Cour fédérale, responsabilité de l'État, Cour suprême et autres lois en conséquence, Lois (modification), projet de loi C-38, étude, 2:16-9, 25; 3:12-3; 5:20, 34; 6:12-4; 8:17, 23-4, 32-3, 39
Cour fédérale, responsabilité de l'État, Cour suprême et autres lois en conséquence, Lois (modification), projet de loi C-38, étude, 2:16
Cour d'appel fédérale, 5:20; 6:14
Contrôle judiciaire, 2:16
Comité, séance d'organisation, 1:7
Rideout, George S. (L—Moncton)

- Lewis, l'hon. Douglas Grisdale—Suisse**
 Cour d'appel fédérale, appels, 1:19
 Cour fédérale
 Abolition, 1:13-4
 Composition, 1:20
 Connaissances spécialisées, 1:14
 Cours supérieures provinciales, 1:13
 Rôle, 1:12-4
 Cour fédérale, responsabilité de l'État, Cour suprême et autres lois en conséquence, Lois (modification), projet de loi C-38
 Actes contractuels et délictuels, 1:14-5
 Appels, 1:17
 Cour judiciaire, 1:15-9
 Dispositions désuètes, 1:15
 Étude, 1:12-21
 Intérêts avant jugement, 1:20-1
 Objectifs, 1:15
 Questions constitutionnelles, 1:17
 Révocations ordinales contre l'État, 1:15
- Linden, M., le juge Allen M.** (Commission de réforme du droit)
 Cour fédérale, responsabilité de l'État, Cour suprême et autres lois en conséquence, Lois (modification), projet de loi C-38, étude, 4:45, 20-1, 33
- Loi modifiant la Loi sur la Cour fédérale, la Loi sur la responsabilité de l'État, la Loi sur la Cour suprême et d'autres lois en conséquence. Voir plutôt Cour fédérale, responsabilité de l'État, Cour suprême et autres lois en conséquence.**
- MacEwen, Jim** (Alliance de la Fonction publique du Canada)
 Cour fédérale, responsabilité de l'État, Cour suprême et autres lois en conséquence, Lois (modification), projet de loi C-38, étude, 2:7-9
 Maclean, Catherine (Association canadienne du contrôle du trafic aérien et autres syndicats de fonctionnaires)
 Cour fédérale, responsabilité de l'État, Cour suprême et autres lois en conséquence, Lois (modification), projet de loi C-38, étude, 5:22-34
MacLellan, Russell (L—Cape Breton—The Sydneys; président). Voir Président du Comité—Nomination
Milliken, Peter (L—Kingston et les Îles; président suppléant)
 Comité, 6:22
 Séance d'organisation, 1:7
 Cour d'appel fédérale, 2:23-4; 3:24-5; 6:22
 Cour d'appel fédérale, 4:16-7; 5:28, 30-1
 Cour fédérale, responsabilité de l'État, Cour suprême et autres lois en conséquence, Lois (modification), projet de loi C-38, étude, 2:22-4; 3:24-5; 4:13-7; 5:28-34; 6:22-3; 7:10, 12, 20; 25-6; 8:15-6; 19-20; 25-9, 31, 33, 39-40
Ministère de la Justice. Voir plutôt Justice, ministère
Molot, Henry L. (ministère de la Justice)
 Cour fédérale, responsabilité de l'État, Cour suprême et autres lois en conséquence, Lois (modification), projet de loi C-38, 1:21; 7:8-10; 12-5, 17, 19-23, 25-6, 28-31; 8:13-5, 18-20, 22-4, 26-9, 32-3
- Moit, Chislaine** (Conseil canadien des tribunaux administratifs)
 Cour fédérale, responsabilité de l'État, Cour suprême et autres lois en conséquence, Lois (modification), projet de loi C-38, étude, 3:27
- Nicholson, Robert** (P—Niagara Falls; secrétaire parlementaire du ministre de la Justice et procureur général)
 Comité, 5:33
 Séance d'organisation, 1:6-10
 Cour d'appel fédérale, 5:33-4
 Cour fédérale, 1:20
 Cour fédérale, responsabilité de l'État, Cour suprême et autres lois en conséquence, Lois (modification), projet de loi C-38, étude, 1:12, 20; 2:25-7; 4:19-22; 5:20-1, 31, 33-4; 6:20-2; 7-6-8; 10-9, 21, 23-30, 32-3; 8:13, 15-21, 24-6, 30-1, 33-5, 37-8
Office national des transports. Voir Cour fédérale, responsabilité de l'État, Cour suprême et autres lois en conséquence.
- Ontario. Voir** Contrôle judiciaire
 Contrôle judiciaire—Division de première instance
 Ordre de renvoi
 Projet de loi C-38 (Cour fédérale, responsabilité de l'État, Cour suprême et autres lois en conséquence, Lois—Modification), 1:3
Organismes administratifs fédéraux. Voir Cour fédérale, responsabilité de l'État, Cour suprême et autres lois en conséquence, Lois (modification), projet de loi C-38—Contrôle judiciaire—Cour d'appel fédérale et Division de première instance
Pineau, Anne (Confédération des syndicats nationaux)
 Cour fédérale, responsabilité de l'État, Cour suprême et autres lois en conséquence, Lois (modification), projet de loi C-38, étude, 2:11, 17, 22-3
Plamondon, J. C. (Alliance de la Fonction publique du Canada)
 Cour fédérale, responsabilité de l'État, Cour suprême et autres lois en conséquence, Lois (modification), projet de loi C-38, étude, 2:17-26
Première instance, Division. Voir plutôt Division de première instance
 Présidence, décisions et déclarations
 Articles, examens, reprints, consentement unanime, 8:34
 Procédure et Règlement
 Président suppléant, nomination de Milliken, 7:6; 8:8
 Nomination de MacLellan, 1:4, 6
Président du Comité
 Articles, examens, reprints, consentement unanime, 8:34
 Procédure et Règlement
 Articles, examens, reprints, consentement unanime, 8:34
 Impression, 1:6-7
Procureur général de la Colombie-Britannique. Voir Comité—Témoins, comparution, convocation, etc.; Cour fédérale du Canada—Cours supérieures provinciales, fusion
 Projet de loi C-38. Voir Cour fédérale, responsabilité de l'État, Cour suprême et autres lois en conséquence, Lois
 Richard, Chislaine (Conseil canadien des tribunaux administratifs)
 Cour fédérale, responsabilité de l'État, Cour suprême et autres lois en conséquence, Lois (modification), projet de loi C-38, étude, 3:27

Contrôle judiciaire—*Suite*
 Cour d'appel fédérale—*Suite*
 Organismes ou tribunaux administratifs fédéraux
 composés de juges, militaires ou ayant le statut de
 cour d'archives, 1:16; 3:18-20, 22; 4:9-10; 6:8; 7:7,
 12-4, 29
 Recours direct, 4:19-20; 5:30
 Demandes, modalités, disposition, 4:8
 Division de première instance, juge unique, responsabilité,
 1:15-6, 18; 2:5; 3:18, 23; 4:8, 11, 17, 19; 5:8;
 6:8-10, 13-4, 22-3
 Arbitres, décisions, inclusion, 7:16-8; 8:33, 37-8
 Comités d'appels de la Fonction publique, 2:8
 Commission des relations de travail dans la Fonction
 publique, 1:18; 2:8-9; 3:6-11; 5:25-6, 28-9; 7:16;
 8:35-6, 39
 Compétence exclusive, 7:8
 Conseil canadien des relations de travail, 2:7-9, 11-3,
 15-9, 21-2; 3:4-6; 5:5; 12, 15, 17-8; 6:10, 19
 Juge, expertise nécessaire, 2:6, 9, 17, 23, 25; 3:5, 11, 18;
 4:1-5; 6:14
 Office national des transports, 7:15, 19
 Organismes ou tribunaux administratifs fédéraux
 exclus, 2:7-8, 11, 19, 22; 4:8, 10-1, 16, 19-20; 5:9, 26,
 29; 6:8; 7:15, 20; 8:39-40
 Falter supplémentaire, création, délais et frais
 supplémentaires, conséquences, 1:18; 2:6; 9, 11-3,
 19-20, 22; 3:4-9, 17, 28-30; 4:11, 15, 20; 5:10-1, 16,
 22-6; 6:16
 Procédure, 4:5; 5:8-9; 6:10
 Délai de dix jours, extension à trente jours, 5:17; 6:9,
 20-1; 7:11-2; 8:16
 Couronne, responsabilités, 7:8-9
 Dispositions désuètes favorisant l'État, élimination, 1:15
 Domaines causés à des biens fédéraux par la glace ou la
 neige, disposition, 1:21
 Employeurs à charte fédérale—Transports et
 communications, recommandations, 5:17
 État, poursuites, avis de sept jours au sous-procureur général,
 8:1-7
 Étude, 1:11-22; 2:4-27; 3:4-32; 4:4-23; 5:5-34; 6:4-25; 7:6-33;
 8:13-40
 Expropriation, Cour fédérale, juridiction, 6:7, 11, 16-7
 Injonctions, État, immunité, dédommagements, etc.,
 disposition, 8:18-20
 Intérêt pour agir, disposition, 4:17-8
 Intérêt avant jugement, 1:20-1; 6:21; 7:20-7; 8:30
 Jugement par défaut contre l'État, 8:27
 Justice fédérale, système, accès, 1:17; 3:15, 17; 5:23-4; 6:7; 7:6
 Objectifs, 1:5-6; 5:13
 «Office fédéral», définition, Sénat et Chambre des
 communes, exclusion, 7:7
 Poursuites
 Contre l'État, réglementation, procès devant jury, 8:27-9
 Préavis, abrogation, 1:21
 Procédures sommatrices, disposition, 7:13-4
 Questions constitutionnelles, 2:13; 5:16-7, 19-21
 Procureurs généraux, avis, 1:17; 3:20-2; 5:16, 21; 7:29-32
 Rapport à la Chambre, 8:3-7, 40
 Rédaction, consultations, 3:23-4
 Réforme de 1978, 2:11-3, 16; 22; 5:5-7; 6:19
 Association du Barreau canadien, rapport de 1978, 1:13
 gouvernement à la Chambre des communes)
 de la Justice et procureur général du Canada et leader du
 Lewis, l'hon. Douglas Grinslade (PC—Simcoe-Nord; ministre
 Justice, ministre. *Voir* Comité
 Justice, ministre. *Voir* Témoins
 loi C-38, étude, 6:4-6, 24-5
 Cour fédérale, responsabilité de l'État, Cour suprême et
 autres lois en conséquence, Lois (modification), projet de
 Jennings, John (Association du Barreau canadien)
 Cour fédérale, responsabilité de l'État, Cour suprême et
 autres lois en conséquence, Lois (modification), projet de
 loi C-38, étude, 3:10, 14-23, 26-30
 Cour fédérale, responsabilité de l'État, Cour suprême et
 autres lois en conséquence, Lois (modification), projet de
 Gosselin, Jean-François (Conseil canadien des tribunaux
 administratifs)
 Cour fédérale, responsabilité de l'État, Cour suprême et
 autres lois en conséquence, Lois (modification), projet de
 loi C-38, étude, 4:5-23
 Cour fédérale, responsabilité de l'État, Cour suprême et
 autres lois en conséquence, Lois (modification), projet de
 Frecker, John P. (Commission de réforme du droit)
 loi C-38, étude, 5:32-3
 Cour fédérale, responsabilité de l'État, Cour suprême et
 autres lois en conséquence, Lois (modification), projet de
 Fee, Doug (PC—Red Deer)
 Cour fédérale, responsabilité de l'État, Cour suprême et
 autres lois en conséquence, Lois (modification), projet de
 loi C-38
 Expropriation. *Voir* Cour fédérale, responsabilité de l'État,
 Cour suprême et autres lois en conséquence, Lois
 projet de loi C-38; Témoins
 Cour fédérale, responsabilité de l'État, Cour suprême et
 autres lois en conséquence, Lois (modification),
 Employeurs à charte fédérale—Transports et communications.
Voir Cour fédérale, responsabilité de l'État, Cour
 suprême et autres lois en conséquence, Lois (modification),
 projet de loi C-38; Témoins
 Division de première instance. *Voir* Cour d'appel fédérale;
 Cour fédérale, responsabilité de l'État, Cour suprême et
 autres lois en conséquence, Lois (modification), projet de
 loi C-38—Contrôle judiciaire
 Cour fédérale, responsabilité de l'État, Cour suprême et
 autres lois en conséquence, Lois (modification), projet de
 Crane, Brian (Association du Barreau canadien)
 Cour fédérale, responsabilité de l'État, Cour suprême et
 autres lois en conséquence, Lois (modification), projet de
 loi C-38, étude, 6:6-24
 Deans, Ian (Commission des relations de travail dans la
 Fonction publique)
 Cour fédérale, responsabilité de l'État, Cour suprême et
 autres lois en conséquence, Lois (modification), projet de
 loi C-38, étude, 3:6-11, 14, 23-6
 Députés. *Voir* Comité
 Division de première instance. *Voir* Cour d'appel fédérale;
 Cour fédérale, responsabilité de l'État, Cour suprême et
 autres lois en conséquence, Lois (modification), projet de
 loi C-38
 Cours supérieures provinciales. *Voir* Cour fédérale
 (modification), projet de loi C-38
 Cour suprême, loi. *Voir* Cour fédérale, responsabilité de l'État,
 Cour suprême et autres lois en conséquence, Lois
 Cour suprême. *Voir* Contrôle judiciaire
 Titre adopté, 8:40
 Rimpresion, 8:40
 Revendications ordinaires contre l'État, compétence
 concurrente aux tribunaux provinciaux, 1:15; 6:6-7, 18-9;
 7:28
 Révision, 8:40
 Cour fédérale, responsabilité de l'État....—Suite

Cour d'appel fédérale—Suite

Cour fédérale, responsabilité de l'État...—Suite

- Causés
Conseil canadien des relations de travail, 5:19
Immigration, 6:24
Relations de travail, 6:13
Statistiques, 5:28-9
Charge de travail, 5:28; 6:23
Cour de première et de dernière instances, 2:20
Division de première instance, compétence, comparaison, 7:19
Cour fédérale, responsabilité de l'État, Cour suprême et autres lois en conséquence, Lois (modification), projet de loi C-38—Contrôle judiciaire
Cour fédérale
Abolition, 1:13-4
Association du Barreau canadien, comité spécial, 6:4-6
Composition, représentation régionale, 1:20
Connaissances spécialisées, 1:14; 5:12; 15; 6:6
Cours supérieures provinciales, fusion
Commission de réforme du droit, étude, 1:13
Procureur général de la Colombie-Britannique, position, 1:17; 7:6-5
Juges, expertise, 2:20; 25; 4:21; 5:11
Rôle, importance, justification, 1:12-4
Voir aussi Contrôle judiciaire: Cour fédérale, responsabilité de l'État, Cour suprême et autres lois en conséquence, Lois (modification), projet de loi C-38—Expropriation
Cour fédérale, Loi: Voir Cour fédérale, responsabilité de l'État, Cour suprême et autres lois en conséquence, Lois (modification), projet de loi C-38
Cour fédérale, responsabilité de l'État, Cour suprême et autres lois en conséquence, Lois (modification), projet de loi C-38
Cour suprême et autres lois en conséquence, Lois (modification), projet de loi C-38
Actes contractuels et délictuels, disposition, 1:14-5; 4:12; 6-6-7; 15; 18; 7:10
Responsabilité de l'État, 8:13-4
Alliance de la Fonction publique du Canada, recommandations, 2:9
Amabilité, brevets, marques de commerce et droits d'auteur, dispositions, 6:12; 15
Appels
Mortis, 1:4-5; 7; 17; 24; 27; 3:13; 27; 4:5-6; 22; 5:15
Agissements contraires à la loi, 2:6-7; 9; 18; 5:18
Comparaison avec ceux de la Loi ontarienne, 4:13
Élargissement, 3:12-3; 28
Erreurs de fait, 4:13-4; 19
Mortion interlocutoire, 7:8
Non respect de toute procédure, 2:14-5
Preuves frauduleuses ou trompeuses, 2:6-7; 17; 7:12
Vexatoires ou futilles, 4:7; 15-6; 18-9; 21-3; 7:27-8
Vice de forme, 2:14-5; 4:19
Réglementation, comité, 1:17; 6:11
Art. 1, 7:7; adopté, 8; examen, reprise, consentement unanime, adopté, 8:34
Am. (Thacker) adoptés, 7:8; 8:3-4
Art. 2 adopté, 7:8
Am. (Nicholson) adopté, 7:8
Art. 3 et 4, 7:8-11, adoptés, 11
Causés exceptionnelles, décisions d'une catégorie limitée, 1:16; 19; 4:16; 21; 5:29; 6:10
Cour d'appel fédérale
Contrôle judiciaire
Contrats avec l'État, non-exécution, clauses de pénalité, tribunaux, rôle, etc., 8:21-6
Conseil canadien des relations de travail, recommandations, 5:5
Congrès du travail du Canada, recommandations, 2:7
Commission de réforme du droit, recommandations, 4:7; 18; 3:11
Central Ontario Industrial Relations Institute, consultations, 24-5; 28; 8:39
Recommandations, 1:13; 6:6-12; 20-1; 7:10; 15-6; 18; 20; Mémoire, rédaction, 6:12-3
Association du Barreau canadien
syndicaux de fonctionnaires, recommandations, 5:23
Association canadienne du contrôle du trafic aérien et autres syndicats de fonctionnaires, recommandations, 5:23
Art. 65 à 80 adoptés, 8:33
Art. 59 à 64 adoptés, 8:33
Art. 58 rejeté, 8:33
Art. 56 et 57, 8:31-3; adoptés, 33
Am. (Nicholson) adopté, 8:31
Art. 55 adopté, 8:31
Art. 42 à 54 adoptés, 8:31
Am. (Nicholson) adopté, 8:31
Art. 41 adopté, 8:31
Art. 32 à 40 adoptés, 8:31
Am. (Robinson), rejeté, 8:30
Am. (Robinson), adoptés, 8:29-30
Am. (Robinson), 8:20-6, adopté, 26
Am. (Nicholson), adoptés, 8:30-1
Art. 31, 8:20-31, adopté, 31
Art. 29 et 30 adoptés, 8:20
Am. (Robinson) rejeté, 8:20
Art. 28, 8:18-20, adopté sur division, 20
Art. 24 à 27 adoptés, 8:18
Art. 23, 8:14-7, adopté, 17
Art. 20 à 22, 8:13-4, adoptés, 14
Am. (Nicholson) adopté, 7:29
Art. 19, 7:29-32, adopté, 32
Art. 13 à 18, 7:28-9, adoptés, 29
Art. 11 et 12, 7:27-8, adoptés, 28
Art. 10 adopté, 7:27
Am. (Robinson), 7:21
Am. (Nicholson) adopté, 8:34
unanime, adopté, 8:34
Art. 9, 7:20-7, réserve, 27; examen, reprise, consentement unanime, 8:35-9, rejeté, 39
Am. (Robinson), 8:35-9, rejeté, 39
Am. (Nicholson), 8:34-5, adopté, 35
Art. 8, 7:15-20, réserve, 27; 8:34-40, adopté, 40
Art. 7, 7:14-5, adopté, 15
Art. 6 adopté, 7:14
Am. (Robinson) adopté, 7:11
Am. (Nicholson) adoptés, 7:11-4
Art. 5, 7:11-4, adopté, 14
Cour fédérale, responsabilité de l'État...—Suite

- Alliance de la Fonction publique**
Position, 2:9; 18, 20
Voir aussi Contrôle judiciaire; Témoins
- Association canadienne du contrôle du trafic aérien et autres syndicats de fonctionnaires. *Voir* Cour fédérale, responsabilité de l'États, Cour suprême et autres en conséquence, Lois (modification), projet de loi C-38;**
- Association du Barreau canadien**
Position, 6:5-7; 7:13; 8:21, 31
Rapport de 1978, 1:13
Voir aussi Cour fédérale; Cour fédérale, responsabilité de l'États, Cour suprême et autres en conséquence, Lois (modification), projet de loi C-38;
- Atkinson, Ken (PC—St. Catharines)**
Cour fédérale, responsabilité de l'États, Cour suprême et autres en conséquence, Lois (modification), projet de loi C-38; étude, 1:21
Brewin, John F. (NPD—Victoria)
Comité, 3:31-2
Séance d'organisation, 1:11
Contrôle judiciaire, 3:25-6
Cour d'appel fédérale, 1:19; 3:25-6
Cour fédérale, 1:19
Cour fédérale, responsabilité de l'États, Cour suprême et autres en conséquence, Lois (modification), projet de loi C-38; étude, 1:17-20; 3:10-1, 13-4; 25-7, 31-2; 6:14-7, 24
Central Ontario Industrial Relations Institute. *Voir* Cour fédérale, responsabilité de l'États, Cour suprême et autres en conséquence, Lois (modification), projet de loi C-38
- Chambre des communes. *Voir* Cour fédérale, responsabilité de l'États, Cour suprême et autres en conséquence, Lois (modification), projet de loi C-38—«Office fédéral»**
Coleman, John (Employeurs à charte fédérale—Transports et Cour fédérale, responsabilité de l'États, Cour suprême et autres en conséquence, Lois (modification), projet de loi C-38; étude, 1:14-21
Comité
Députés, temps de parole, répartition, 1:7
Documents, distribution dans la langue d'origine, 1:7
Justice, ministres, comparution, 1:9; 3:31-2; 5:33; 6:22
Mémoires reçus, liste, 1:10
Séance d'organisation, 1:6-11
Séances, tenue et impression des témoignages en l'absence de quorum, 1:7
Témoins, comparution, convocation, etc., 1:7-11
Travaux, planification, 2:26-7; 3:30-2; 7:33
- Comités d'appel de la Fonction publique. *Voir* Cour fédérale, responsabilité de l'États, Cour suprême et autres en conséquence, Lois (modification), projet de loi C-38—**
Contrôle judiciaire—Division de première instance
Commission de réforme du droit
Position, 4:5; 8; 5:8-9
- Commission de réforme du droit**
Accessibilité, 5:27
Appels, autorisation, modalités, etc., 1:19; 3:25-6; 4:16-7; 5:20; 30-4; 6:14
- Cour d'appel fédérale**
Cour d'appel fédérale, responsabilité de l'États, Cour suprême et autres en conséquence, Lois (modification), projet de loi C-38
Tribunaux administratifs fédéraux, pouvoirs, 4:6; 3:26-30; 5:19, 27
Procédure, 3:24-5
Ontario, système, cour divisionnaire, 2:5; 3:23; 4:21; 6:8, 10, 14, 22-3
Juridiction, 5:12
Droit constitutionnel, causes, Cour d'appel fédérale, Définition, 4:10
Cours, droit, 4:10
Cour suprême, causes, sélection, 2:24
Cour fédérale, pouvoirs, 5:7
Pouvoirs, 2:13, 15, 17-8; 5:7-8, 12
Motifs, élargissement, 2:6-7, 14
Décisions finales seulement, 2:15-6, 19; 6:20
Clause privative, 2:12-4, 16, 19; 5:6, 15-6, 19; 6:10, 20
Conseil canadien des relations de travail
Causes entendues par un juge unique, statistique, 2:16-7
Autorisation, 5:20
Appels, autorisation, modalités, 1:19; 2:23-5; 3:24-5
Alliance de la Fonction publique, demandes, 2:8
- Contrôle judiciaire**
Conseil canadien des relations de travail
Témoins
responsabilité; Témoins
Division de première instance, juge unique, (modification), projet de loi C-38 et Contrôle judiciaire—
suprême et autres en conséquence, Lois (modification), projet de loi C-38 et Contrôle judiciaire—
Causes; Cour fédérale, responsabilité de l'États, Cour d'appel fédérale—
Position, 6:19
Cour d'archives, 5:13
- Conseil canadien des relations de travail**
Témoins
responsabilité de l'États, Cour suprême et autres en conséquence, Lois (modification), projet de loi C-38;
- Congrès du travail du Canada. *Voir* Cour fédérale, responsabilité de l'États, Cour suprême et autres en conséquence, Lois (modification), projet de loi C-38;**
- Confédération des syndicats nationaux**
Position, 2:15
Division de première instance
suprême et autres en conséquence, Lois (modification), projet de loi C-38—Contrôle judiciaire—
Cour d'appel fédérale, responsabilité de l'États, Cour suprême et autres en conséquence, Lois (modification), projet de loi C-38; Témoins
fusion; Cour fédérale, responsabilité de l'États, Cour d'appel fédérale, responsabilité de l'États, Cour suprême et autres en conséquence, Lois (modification), projet de loi C-38; Témoins
Commission des relations de travail dans la Fonction publique
Causes, 5:25-6
Rôle, responsabilités, 3:7-8, 10
Cour d'appel fédérale, responsabilité de l'États, Cour suprême et autres en conséquence, Lois (modification), projet de loi C-38

INDEX

COMITÉ LÉGISLATIF DE LA CHAMBRE DES COMMUNES COMPTE RENDU OFFICIEL

DEUXIÈME SESSION, TRENTÉ-QUATRIÈME LÉGISLATURE

DATES ET FASCICULES

—1989—

Novembre:

les 7 et 23, f.1; le 28, f.2.

Décembre:

le 5, f.3; le 6, f.4; le 14, f.5; le 19, f.6.

—1990—

Janvier:

le 25, f.7; le 30, f.8.

Cet index se compose de titres-sujets (descripteurs généraux et spécifiques), de titre-auteurs (députés et témoins) et de renvois. Les numéros des fascicules sont indiqués en caractères gras.

titre-sujet:	Contrôle judiciaire Causes entendues par un juge unique, 2:16
titre-auteur:	Rideout, George S. (L—Moncton) Contrôle judiciaire, 2:16
renvoi:	Ministère de la Justice. Voir plutôt Justice, ministère

Certains descripteurs servent à compiler des informations susceptibles d'intéresser l'utilisateur. Ainsi, **Témoins** regroupe les divers organismes qui ont comparu. D'autres descripteurs remplissent une fonction semblable: **Ordre de renvoi, Rapport à la Chambre, Vote par appel nominal**, etc.

Les dates et les numéros des fascicules contenant les procès-verbaux et témoignages des séances du comité sont répertoriés dans les pages préliminaires sous le titre «DATES ET FASCICULES».

Les abréviations et symboles qui peuvent être employés sont les suivants.

A=appendices; am.=amendement; Art.=article; M.=motion

Les affiliations politiques sont représentées de la façon suivante:

Ind.	Indépendant
L.	Parti libéral du Canada
NPD	Nouveau parti démocratique du Canada
PC	Parti progressiste conservateur du Canada
Réf.	Parti réformiste du Canada

Pour toute demande de renseignement, veuillez vous adresser
au Service de l'index et des références (613) 992-7645
télécopieur (613) 992-9417

Publié en conformité de l'autorité du Président de la Chambre des communes par l'imprimeur de la Reine pour le Canada.
En vente: Centre d'édition du gouvernement du Canada.
Approvisionnement et Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

Published under authority of the Speaker of the House of Commons by the Queen's Printer for Canada.
Available from the Canadian Government Publishing Centre, Supply and Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

CHAMBRE DES COMMUNES

Loi modifiant la Loi sur la Cour fédérale, la Loi sur la responsabilité
de l'État, la Loi sur la Cour suprême et d'autres lois en conséquence

Projet de loi C-38

COMITÉ LÉGISLATIF DU

DU

INDEX

CANADA



